Transport Canada Marine
Transports Canada Marine
TP 6347E

TASK FORCE ON DEEP-SEA SHIPPING

Report to the Minister of Transport

Canada
April 1985

85-6513/

TP 6347E

TASK FORCE ON DEEP-SEA SHIPPING

Report to the

Minister of Transport

April 1985, Ottawa

TASK FORCE ON DEEP-SEA SHIPPING

Report to the Minister of Transport

Gunnar K. Sletmo, Chairman

APRIL 1985

© Minister of Supply and Services 1985
Cat. No. T22-68/1985 E
ISBN 0-662-14071-0
First Printing May 1985

Copies available in French and English
Shipping Policy Development, Transport Canada
Ottawa, (613) 995-7353

Transport Canada | Transports Canada

Task Force on Deep-Sea Shipping | Groupe de travail sur le transport maritime de haute mer

June 1985, Ottawa

The Honourable Don Mazankowski
Minister of Transport
House of Commons
Ottawa, Ontario

Dear Sir,

On behalf of the members of the Task Force on Deep-Sea Shipping, I have the honour to present for your consideration the following report.

Respectfully,

Gunnar K. Sletmo
Chairman

Canada

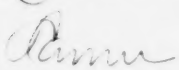
Task Force Members' Signatures

We, the undersigned, support the recommendations contained in this report.

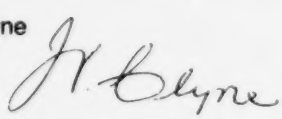
Theodore M. Allen

Anne G. Burnett

Pierre Camu

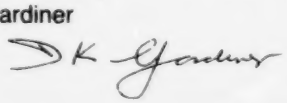


John V. Clyne

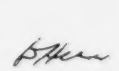


Gary S. Duke

David K. Gardiner

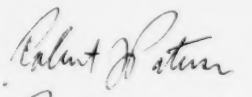


Trevor D. Heaver

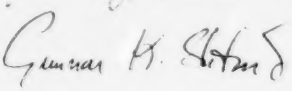


George E. McClure

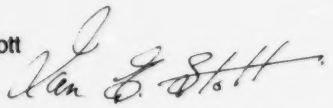
Robert J. Paterson



Gunnar K. Sletmo
Chairman



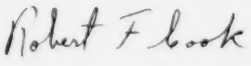
Ian G. Stott



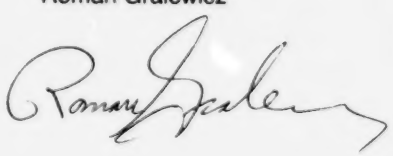
Rupert J. Tingley

We, the undersigned, do not support the recommendations contained in this report and submit dissenting views.

Robert F. Cook



Roman Gralewicz



PREFACE

The Task Force on Deep-Sea Shipping was established by the Minister of Transport in April of 1984. Its mandate was to evaluate changing conditions in the international shipping market and the possible need for measures to encourage the expansion of the Canadian deep-sea fleet.

The Task Force functioned as an autonomous group, all members serving in a personal capacity. Its fourteen members represented a cross-section of shipowners, labour, users of shipping services, and academics.

The Task Force held its first meeting on May 1, 1984. In its work, it considered previous studies made available to it by the Minister. Advertisements placed in newspapers across the country resulted in a considerable number of submissions being received from individuals, corporations, associations and governments. Additionally, various experts briefed the Task Force on specific matters related to the terms of reference.

The final meeting of the Task Force was held in Ottawa, on April 19,1985. At that time, twelve members signified their agreement with the recommendations presented in this report. Two members not present at the last meeting subsequently submitted dissenting views in a document included under the present cover. Its late arrival prevented the Task Force from reviewing the text of the dissenting members.

In its work, the Task Force benefitted from the invaluable assistance of many groups and individuals as witnessed by the list of submitters and technical experts presented in appendices to this report. Many others took time out of busy schedules to provide valuable advice and information. The Task Force expresses its sincere thanks to all.

The Chairman was assisted by a small and highly competent staff. Gail Zahradnitzky, who served as Executive Secretary, played a crucial role in organizing the work of the Task Force, and assisted in the drafting of the report. Janet Kavanagh joined the Task Force Secretariat in July 1984, and since that time was involved in all aspects of the work, including drafting. Bernard Clark who worked with us from the fall of 1984 brought invaluable technical and practical shipping expertise to our group. The Chairman gratefully acknowledges the outstanding performance of this dedicated team whose efforts were essential to the completion of this report.

Other staff members who provided superb technical support, often under enormous time pressure, include Rita Amisson and Paulette Gour. John Bertorelli, a summer student at Transport Canada, is also thanked for able and enthusiastic support.

EXECUTIVE SUMMARY

1. The Task Force on Deep-Sea Shipping was established by the Minister of Transport in April of 1984. The fourteen member Task Force composed of shippers, shipowners, labour representatives and academics was asked to determine whether the international shipping market has changed to the detriment of Canadian trade interests and to recommend appropriate responses to these changes. Further, in its report to the Minister, it would consider whether the government should encourage the development of a Canadian merchant marine for deep-sea operations.

2. Canada's foreign trade is a major source of economic growth for this country. It is estimated that one in four jobs is linked to export activity. The availability of competitive, efficient deep-sea shipping services is critical in the overall competitiveness of Canada's overseas exports.

3. Canadian flag deep-sea shipping prospered in the 19th century. With the exceptions of the two World Wars, Canadian flag deep-sea shipping has never regained the level of activity enjoyed in the last century. The creation of the wartime fleets was a response to the unusual and intensified shipping requirements of a war situation with the government being the primary owner and operator of deep-sea vessels.

In spite of considerable efforts by government to transfer the merchant fleets to private ownership, particularly following World War II, these vessels were unable to operate profitably in peacetime without government aid.

4. In 1949, after various options such as subsidization, modernization and reduced fleet size had been considered, it was determined that Canadian deep-sea ships were unable to compete against low cost, foreign flag rivals. By 1950, Canada had adopted a policy of laissez-faire and thereafter increasingly relied on foreign flag vessels for its ocean transportation needs.

5. Over the last two decades, international deep-sea shipping has undergone far-reaching changes of an economic, technological and political nature. As the international shipping industry has been forced to adjust to these changes, there has been a major shift in ownership away from the traditional maritime countries of the OECD towards flags of convenience such as those of Liberia and Panama.

6. Significant change has been an increased involvement by governments in international shipping markets, usually in support of their respective national lines. Measures involved include direct subsidies, special tax provisions and cargo reservation.

Up to the present time, changes in international shipping markets have been generally favorable to Canadian trade interests. In its current form, intervention by foreign governments does not constitute a serious threat to Canada and may actually have benefitted Canadian shippers. However, there have been isolated cases where Canadian shipping and trade interests have experienced difficulties as a result of intervention by foreign governments.

7. Shippers insist on the necessity to be able to select freely ocean carriers and are strongly opposed to any Canadian flag proposals that could result in increased freight rates, subsidies or cargo reservation programs.

8. There is in Canada a core of international shipping expertise extending over a wide range of activities from ship management and chartering to marine insurance and freight-forwarding. It is in Canada's interest to maintain and strengthen the presence of such expertise in this country.

9. Cost figures demonstrate the great difficulty that high income countries including maritime OECD nations encounter in operating in the present deep-sea shipping environment. In Canada, the present fiscal and regulatory regime adds an additional burden which effectively prevents shipowners from competing internationally under Canadian flag except under special market circumstances which tend to be of limited duration.

10. Many submissions have highlighted the need for a Canadian flag fleet to meet national security obligations. In commercial ocean transportation, Canada's most critical need is for bulk carriers. Such vessels have limited strategic value and the Task Force concludes that strategic needs cannot be used as a basis for the creation of a Canadian flag merchant marine. Instead, arrangements should be made which would facilitate the use of Canadian owned vessels under foreign flag in the case of a national emergency.

11. The Task Force after considering the issues before it arrived at two basic questions that must be addressed:

(i) what are Canada's deep-sea transportation needs?

(ii) to what extent could these needs be satisfied by the use of Canadian flag vessels manned by Canadian crews?

12. The Task Force reviewed at length a range of options for Canada's future deep-sea policy. Based on this review and analysis, the following five recommendations are submitted by the Task Force majority for consideration by the federal government.

Recommendation 1 – It is recommended that the federal government not take steps towards the establishment of a core deep-sea fleet under Canadian flag.

Recommendation 2 – It is recommended that Canada, as a major importing and exporting nation with significant reliance on ocean transportation, encourage and strengthen its expertise and interests in international shipping.

Recommendation 3 – It is recommended that the government create a fiscal environment conducive to the establishment and maintenance of international ship management activities in Canada.

Recommendation 4 – It is recommended that an Advisory Board consisting of representatives from industry, labour and government be created to monitor on an ongoing basis the international shipping environment. This Advisory Board should be created by and report to a Committee of Ministers responsible for transport, trade, external affairs, and industry.

It is further recommended that, upon the advice and counsel of the Advisory Board, the government consider mechanisms enabling it to react in the event of intervention in Canadian shipping markets by foreign governments.

Recommendation 5 – It is recommended that further consideration be given to certain issues which arose during deliberations of the Task Force and which were deemed outside its mandate or technical competence.

(a) It is suggested that the federal government initiate discussions with Canadian shipowners in order to develop an agreement of understanding on the availability of Canadian owned deep-sea vessels in an emergency situation.

(b) It is suggested that an appropriate multidisciplinary group be appointed to coordinate and promote Canadian interests in the field of Arctic shipping.

(c) It is suggested that the impact of economic and technical rules and regulations on the ability of Canadian shipowners to compete in international shipping markets be reviewed.

TABLE OF CONTENTS

Page

CHAPTER 1 THE ROLE OF MARITIME TRANSPORTATION IN CANADA'S FOREIGN TRADE

1.0 Introduction 1
1.1 Canada's Foreign Trade 1
1.2 Deep-Sea Transportation in Canada's Foreign Trade 2
1.3 The Commodity Structure of Canada's Overseas Trade 4
1.4 The Diversity of Shipping Markets 7
1.5 Flags of Deep-Sea Vessels Carrying Canada's Trade 8
1.6 Summary 9

CHAPTER 2 A CENTURY OF CANADIAN DEEP-SEA SHIPPING

2.0 Introduction 11
2.1 The Tall Ships 11
2.2 World War I 12
2.3 World War II 13
2.4 Canadian Shipping 1946-1980 14
2.5 Current Status 16
2.6 Summary 17

CHAPTER 3 THE INTERNATIONAL SHIPPING ENVIRONMENT

3.0 Introduction 19
3.1 Changes in Demand for Shipping Services 19
3.2 Ship Types and Features 20
3.3 Flags of Convenience 22
3.4 Soviet and Other CMEA Fleets 23
3.5 Fleets of Developing Nations 24
3.6 Government Intervention in Shipping 25
3.7 Effects of Government Intervention 26
3.8 Changing Role of OECD Shipping 27
3.9 OECD Response to a Changing Environment 28
3.10 Conclusions 29

CHAPTER 4 POLICY OPTIONS FACING CANADA

4.0 Introduction 31

4.1 Canada's Deep-Sea Transportation Needs 31
4.1.1 Freedom of Choice and Access to Shipping Markets 31
4.1.2 Competitive Transportation Costs 32
4.1.3 Quality of Service 32
4.1.4 Integrated Transportation and Terms of Shipment 33
4.1.5 Shippers' Views 34

4.2 Canadian Shipping and Its Cost Environment 34
4.2.1 The Dispersion of Canada's International Shipping Activities 34
4.2.2 Cost Structure of Ocean Shipping 36
4.2.3 Comparative Crew Costs 37
4.2.4 Concluding Remarks 40

4.3 The Regulatory and Fiscal Environment of Canadian Shipping 41
4.3.1 Maritime Tax Policies 41
4.3.2 The Case of the United States 42
4.3.3 Regulations, Ship Inspection and Surveys 43
4.3.4 The Environment for Canadian International Shipping – Some Concluding Remarks 44

4.4 Options for Canada 44
4.4.1 The Canadian Flag Core Fleet Option 45
4.4.2 Canadian Based Shipping Expertise 47
4.4.3 An Improved Operating Climate for Canadian Deep-Sea Shipping 47
4.4.4 Monitoring the International Shipping Environment 48
4.4.5 Mechanisms for Protecting Canadian Interests Against Foreign Intervention in Shipping 48

4.5 Concluding Remark 49

CHAPTER 5 RECOMMENDATIONS

Introduction 51
Recommendation 1 51
Recommendation 2 54
Recommendation 3 55
Recommendation 4 56
Recommendation 5 58

DISSENTING VIEWS 61

APPENDICES

Appendix A – Terms of Reference 66
Appendix B – Composition of Task Force 67
Appendix C – Record of Submissions 68
Appendix D – List of Technical Experts 72
Appendix E – Glossary of Terms 73

BIBLIOGRAPHY 75

CHAPTER 1

THE ROLE OF MARITIME TRANSPORTATION IN CANADA'S FOREIGN TRADE

1.0 Introduction

Canada's economic strength depends upon the ability of our goods and services to compete in foreign markets. Today, one third of Canadian jobs are directly related to the export of resource and manufactured products. In addition to the nearly three million jobs in exporting industries, many more are indirectly related to foreign trade. A significant part of this trade is with overseas countries and it is affected by the quality and cost of deep-sea shipping serving Canada.

The relationship between shipping services and the export of goods and commodities is symbiotic. They will either flourish or perish together. New transportation methods and technology opened up new markets and contributed to a greater and more efficient division of labour between nations. This happened first on a regional and then on a worldwide scale.

This chapter provides an overview of the characteristics of Canada's foreign trade and the importance of foreign flag shipping in Canadian export trade.

1.1 Canada's Foreign Trade

Canada relies increasingly on exports as a source of employment and economic growth. Foreign trade accounts for a growing share of Canada's economy. In 1950, exports represented 16.9 percent of our Gross National Product (GNP). By 1983, this share had grown to 22.8 percent, and it now stands close to 30 percent. In the same year, Canadian exports of goods amounted to $91 billion.

Exports remain the best hope for the creation of additional jobs. To achieve such job creation, we need to diversify both the composition of our exports and the geographic dispersion of our overseas markets. In the past, traditional resource-based products have made up the bulk of our exports. Canada is now expanding its foreign sales of various manufactured products which require greater skills and know-how. Many of these products are produced by small or medium sized firms which are often newcomers to foreign trade. Many developing countries in Asia, Africa and elsewhere are becoming important customers for Canada. This has helped to reduce the past predominance of Western Europe in our overseas markets.

In order to sustain an export driven expansion, it is essential that we strive to be competitive in all aspects of foreign trade. Our products must be competitive in price, quality and design. Our marketing and distribution systems, including transportation, must be competitive in international markets. To export is to measure one's productivity and efficiency against the best in the world.

Foreign trade is not a one-way street. The development of an increasingly global economy is based on a continuing division of labour among nations. Canada participates actively in this international exchange also as an importer. The share of Canadian imports relative to its GNP has tended to remain stable over time. In 1950, imports represented 17 percent of GNP compared to 18.4 percent in 1983 when Canada's imports amounted to $76 billion.

The maintenance of competitive conditions in our import markets is fundamental to the welfare of the Canadian economy. Certain imported intermediary and semi-finished goods, as well as raw materials, are essential to Canadian manufacturing industries. Other imports are destined for final consumption in Canada and benefit consumers by stimulating competition in domestic markets. The efficiency of import markets and the distribution and transportation of imported goods have a direct bearing upon domestic competition and price levels.

1.2 Deep-Sea Transportation in Canada's Foreign Trade

The United States accounts for more than two thirds of Canada's exports. Generally speaking, our trade with the United States does not require deep-sea transportation. For this reason, this report excludes trade with the United States and the following tables and graphs relate to Canada's trade with countries other than the United States.

Exporters to non-U.S. markets are generally limited to two modes of freight transportation, ocean and air. While air freight may amount to as much as 20 percent of the value of foreign trade with some regions, the figure is typically closer to ten percent. In volume or tonnage terms, air freight is of minimal importance, generally about one percent. This means that Canada depends on deep-sea shipping for 99 percent of its trade with countries other than the United States.

Table 1.1 provides a summary of our waterborne trade with major geographic regions for the years 1978 and 1983. It can be seen that while our trade with Western Europe has remained important, it has been surpassed by trade with Asia, notably the Far East. In recent years, Eastern Europe and the Middle East have also greatly increased their relative importance to Canada as export markets. In general, Canada's overseas trade is becoming more geographically dispersed, thereby reducing the traditional reliance on Western Europe and, more specifically, the United Kingdom as our major overseas customers.

Table 1.1

CANADIAN OVERSEAS EXPORTS BY DESTINATION

(excludes trade with the U.S.)

Millions

	1978		1983	
Destination	Total Export Value	Percent Waterborne	Total Export Value	Percent Waterborne
Western Europe	$ 5,000	89.7	$ 6,501	86.0
Eastern Europe	907	98.4	2,090	99.0
Middle East	630	78.8	1,260	89.2
Africa	507	90.5	874	93.2
Asia	4,687	97.4	8,287	96.0
Oceania	467	94.6	503	87.4
South America	1,344	92.3	1,195	90.8
Central America & Antilles	865	88.7	1,269	89.8
TOTAL	14,408	92.4	21,979	93.2

Sources: Statistics Canada, **Annual Exports**, Cat. 65-202, 1980 and 1983, and Shipping Policy Branch, Transport Canada.

Table 1.2 provides figures on the relative importance by region of Canada's waterborne imports. Again, a certain trend towards greater diversification can be detected, Asia being the most important region followed by Western Europe. It is worth noting that South and Central America with the Antilles together represent a significant supply source for the Canadian economy.

Taken together, Tables 1.1 and 1.2 provide a picture of the increasing geographic diversity of Canada's oceanborne trade. As Canada's foreign trade continues to expand, its links with the global economy can be expected to become even more diversified and far flung. This trend places strong demands on the ability of deep-sea shipping resources to supply flexible and competitive services on a worldwide basis. It is therefore essential for shipowners and other ship operators to be able to respond quickly to changing trade patterns. In the case of many products and markets, the ability to provide integrated worldwide shipping services will be a condition for commercial success.

The value of Canada's oceanborne trade for exports and imports combined was around $40 billion annually in the early 1980's. It is sometimes assumed that ocean freight rates represent about 10 percent of the value of goods transported.Such an average figure for the ratio of freight to the value of goods is questionable as it varies tremendously with the type and value of goods carried. For many high value, industrial goods usually carried by scheduled or liner services*, the ten percent figure may be on the high side. For basic commodities and low value goods, freight rates may amount to as much as thirty percent or more of the value of the cargo.

* For a definition of this and other maritime terms see glossary included in appendices to this report.

Table 1.2

CANADIAN OVERSEAS IMPORTS BY ORIGIN

(excludes trade with U.S.)

Millions

	1978		1983	
Destination	Total Import Value	Percent Waterborne	Total Import Value	Percent Waterborne
Western Europe	$ 4,793	85	$ 6,016	80
Eastern Europe	215	85	211	84
Middle East	1,577	99	845	98
Africa	348	95	644	95
Asia	3,414	89	7,157	91
Oceania	384	82	497	95
South America	1,826	96	1,861	91
Central America & Antilles	486	81	1,459	83
TOTAL	13,043	89	18,689	87

Sources: Unpublished data from Statistics Canada and Shipping Policy Branch, Transport Canada.

In fact there is no precise estimation of Canada's deep-sea freight bill in existence. Thus, while a figure of $5 billion is often quoted, it must be borne in mind that this can only serve as an indication of the order of magnitude. Whatever the exact figure is, the economic cost of deep-sea transportation is significant to Canada. Freight charges are eventually borne by consumers. Therefore all consumers have a stake in the efficiency of deep-sea shipping.

Efficient freight transportation within Canada has been seen as a key element in our domestic economic development. With the growing importance of foreign trade, we must be equally concerned with promoting and sustaining efficiency in international transportation. In the case of overseas markets, this means deep-sea shipping.

1.3 The Commodity Structure of Canada's Overseas Trade

Transportation costs do not equally affect all products in foreign trade. Products which have a high value per weight or volume unit may not be severely hampered by high freight rates. For instance, a freight charge of $1,000 on a machine worth $50,000 may not significantly limit its marketability. The same freight charge on the shipment of a basic commodity worth $3,000 may make it uncompetitive. In general, low value, standardized products tend to be more sensitive to freight charges than high value, differentiated products. It is important therefore to consider Canada's maritime transportation policies in the light of the composition of our foreign trade.

Graph 1.A shows that four commodities dominate our export tonnage. In 1982, grain, iron ore, coal, and forest products jointly represented 78.1 percent of our deep-sea exports. These same commodities constituted 51.6 percent of the value of exports. The average value per tonne of oceanborne exports amounted to approximately $230. This is only about one fourth of the average value per tonne of imports which was close to $900. This very low unit value for our exports, and in particular the principal export commodities, means that they are very sensitive to transportation costs.

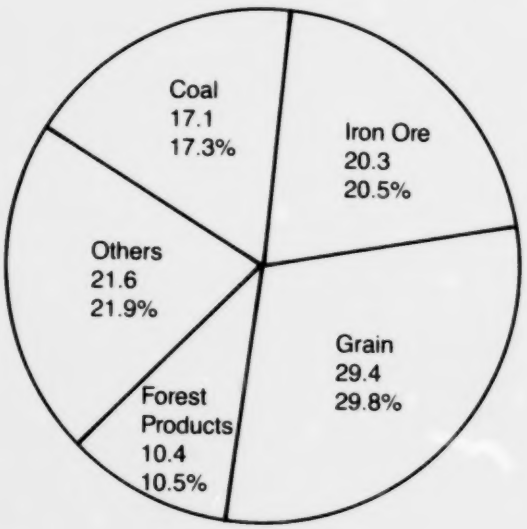
Graph 1.A

COMPOSITION OF CANADIAN DEEP-SEA TRADE - EXPORTS

1982

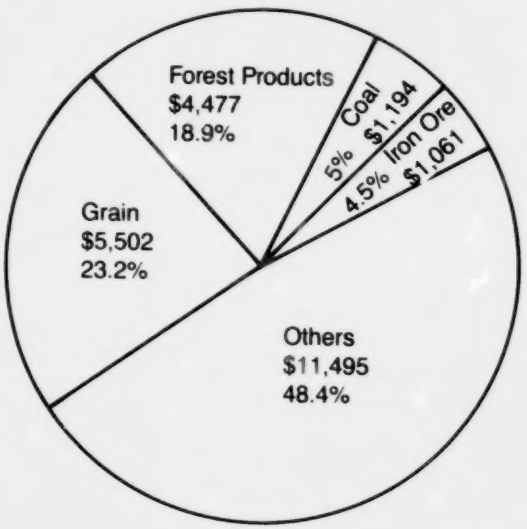
(Excludes Canada - U.S. trade)

millions of tonnes and percent



Total: 98.8 million tonnes

millions of dollars and percent



Total: $23,729 millions

Source: Shipping Policy Branch, Transport Canada

The most striking feature of Graph 1.B is the importance of the "others" category which consists of numerous industrial products, representing two thirds of the value of oceanborne imports. The great diversity of Canada's imports cannot be easily illustrated in graphic form. Bulk products, with the exception of petroleum and bauxite play only a modest role on the import side.

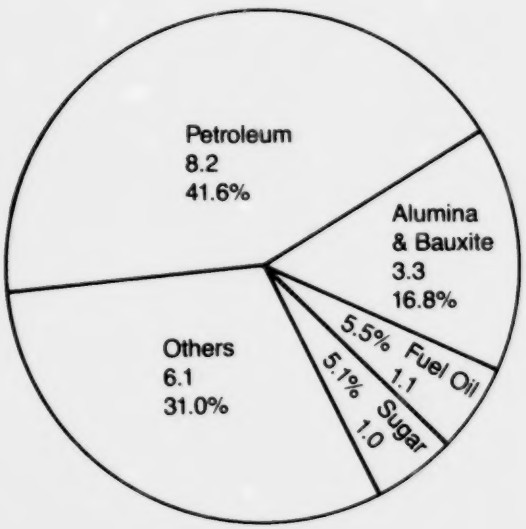
Graph 1.B

COMPOSITION OF CANADIAN DEEP-SEA TRADE - IMPORTS

1982

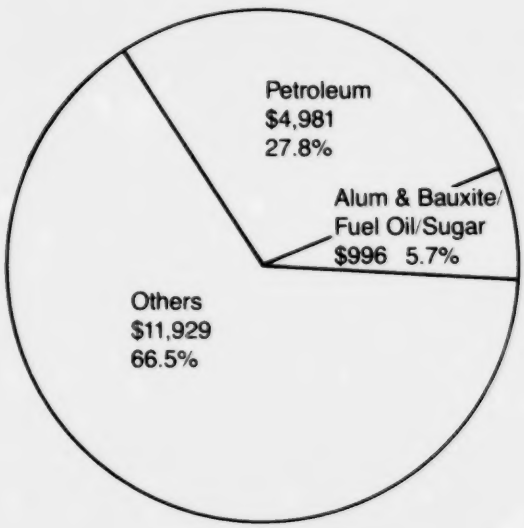
(Excludes U.S. - Canada trade)

millions of tonnes and percent



Total: 19.7 million tonnes

millions of dollars and percent



Total: $17,906 millions

Source: Shipping Policy Branch, Transport Canada

The significance of the previous discussion is that any evaluation of our ocean transportation needs must explicitly consider the commodity composition of our foreign trade. On the export side, our trade shares many of the characteristics of the resource trade of developing countries, i.e. a preponderance of relatively low value, standardized commodities which are highly sensitive to freight rates. In this respect, Canada is different from its major OECD trade partners which generally rely far more on industrial manufactured goods as the basis for their exports.

1.4 **The Diversity of Shipping Markets**

It is difficult to quantify Canada's future deep-sea transportation needs and the types of ships which would be required. In order to illustrate this, it is useful to contrast passenger with freight transportation. While it might be possible to calculate that a nation would need a given number of jumbo jets to serve its overseas travel market, similar calculations are not easily achieved for deep-sea freight transportation. One important reason for this is that cargoes are far more diverse than travellers. Consequently, freight transportation technology is much more differentiated than that for passenger travel.

The basic distinctions relating to cargoes are their physical characteristics and impact on cargo handling requirements. Many commodities like grain, coal and oil are handled by continuous loading and unloading devices such as conveyor belts or pumps. These products are usually carried in specialized bulk vessels designed to provide the most efficient form of transportation, given the product's characteristics and the nature of the trade. Such vessels fall into two basic categories, liquid and dry bulk. Within each category, there are large variations in design and size, limiting the substitutability of ships. As a general rule, it can be said that a ship specifically designed for a given trade will be more economical on that particular route than any other vessel.

Some vessels are designed for the carriage of a mixture of manufactured goods and limited quantities of basic commodities. Such general cargo vessels usually operate on scheduled or liner services. Over the past twenty years, general cargo liners have been increasingly replaced by containerized ships carrying twenty and forty foot containers like those observed on our highways. In recent years, general cargo markets have also seen the advent of RO/RO vessels (roll-on/roll-off), which are equipped to carry containers on wheels and various forms of odd-sized goods.

Commercial arrangements and contracts vary considerably in accordance with trade routes, cargoes, and general market conditions. Much of the liner traffic moves under so-called conference rates. These rates are established by associations (conferences) of liner operators and in a general sense, are of a structure similar to those used by domestic common carriers such as railroads and trucking lines.

Not all liner companies belong to conferences. The so-called independents usually establish their own rate tariffs with a view towards competing with the liner conferences.

Bulk transportation can be divided into two basic inter-linked market segments. The spot or tramp market is made up of short term contracts usually covering a single voyage, a specified number of voyages or a given quantity to be shipped between two points. The spot market can be highly volatile with rates sometimes doubling or more within a very short period of time.

The time charter market covers longer time periods and may in some cases permit the shipowner to amortize fully his vessel over the duration of the contract. Such arrangements have been common in markets where a long term stable flow is planned of a bulk commodity such as oil or coal.

In the bulk transportation market, a vessel may be chartered with or without a crew. Thus, in some cases a shipowner may limit his activities to the acquisition and disposal of vessels which he then leases or bareboat charters, to users who take charge of the vessel's operations. Yet other shipping firms may specialize in ship management and operating of vessels they do not own.

The various vessel types and forms of contractual arrangements between shipowners and shippers (or transportation users) have been designed in response to specific market needs. As trade patterns change, at times dramatically, transportation needs also evolve. In summary, no nation can hope to be in a position to provide adequately for all of its deep-sea transportation needs. In fact, even maritime nations rely to a varying extent upon a worldwide market for shipping services.

History shows that the diversity and complexity of international shipping markets render impossible any long term attempts to control such markets, whether the attempt is made by governments or private firms. There is no indication that a government sponsored fleet would be in a better position than the free market to provide for the diverse needs of Canadian shippers.

1.5 **Flags of Deep-Sea Vessels Carrying Canada's Trade**

Canada, although active in many aspects of international shipping, has basically abandoned policies which encourage deep-sea shipping under Canadian flag. At the present time, no more than one percent of Canada's deep-sea trade is carried in vessels registered in Canada.

Table 1.3 shows the participation of foreign flag carriers in our deep-sea trades. It can be observed that West European nations account for a major, although declining share of most of our trade with Western Europe and Oceania. Other major participants in our trades are the CMEA (or Comecon) countries, Japan and the various flags of convenience.

OECD countries carry a varying share of their foreign trade under their own flag. The following figures for national flag share have been reported to OECD for 1982:

SHARE OF TONNAGE CARRIED BY NATIONAL FLAG (PERCENT)

	Imports	**Exports**
Belgium/Luxemburg	9	7
France	26	21
West Germany	13	20
Italy	25	16
Netherlands	2	9
United Kingdom	29	27
Finland	51	48
Greece	46	47
Spain	48	15
Sweden	18	29
Japan	47	24
U.S.A.	6	4

Table 1.3

SHARE OF CANADIAN WATERBORNE TRADE BY FLAG

Trade	Flag Share %	Western Europe	Japan	CMEA[1]	FOC[2]	Other	Total
Western Europe	1978	71.8	2.8	2.1	18.3	5.0	100
	1982	54.4	3.6	2.1	24.6	15.3	100
Eastern Europe	1978	29.3	-	55.8	11.2	3.7	100
	1982	24.6	1.1	44.3	25.5	4.5	100
Middle East/Africa	1978	28.3	0.7	1.4	57.4	12.2	100
Mediterranean	1982	34.2	1.9	0.8	45.3	17.8	100
Caribbean, Central	1978	40.7	2.9	2.1	43.8	10.5	100
& South America	1982	30.7	3.0	2.9	39.9	23.5	100
Asia	1978	20.4	35.0	1.3	29.3	14.0	100
	1982	14.0	31.6	0.5	36.4	17.5	100
Oceania	1978	60.5	1.7	0.3	24.5	13.0	100
	1982	58.6	0.8	0.3	28.9	11.4	100

Source: Unpublished data from Statistics Canada and Shipping Policy Branch, Transport Canada.

Notes: [1] CMEA: Council for Mutual Economic Assistance (COMECON).
[2] FOC: Flag of Convenience.

Figures from other sources suggest that Australia, using the government owned ANL, carried only about two or three percent of its overseas trade under the Australian flag.

The following chapter shows that while in the past Canada has been a major seafaring nation, Canadian flag shipping has not enjoyed any prolonged prosperity in this century. Subsequent chapters bring out the major reasons why this is so.

1.6 Summary

This chapter has pointed out the significance of foreign trade to the Canadian economy. For exports which go to markets other than the United States, efficient deep-sea shipping is of vital importance.

Canadian deep-sea transportation needs are highly diverse and can only be satisfied by free access to a competitive shipping market. Therefore, over time, Canada has come to rely almost exclusively on foreign flag shipping to serve our trades. This is in sharp contrast to the practise of most industrialized nations, particularly in Western Europe, which traditionally have maintained strong national fleets.

It is interesting to note, however, that the American and Australian fleets only carry a modest part of their trade, around five percent or less. Both countries are faced with high subsidy payments in support of their national flag vessels.

The next chapters of this report raise the question of why Canada has found itself without any significant deep-sea fleet under Canadian flag and whether this state of affairs can or should continue.

CHAPTER 2

A CENTURY OF CANADIAN DEEP-SEA SHIPPING

2.0 Introduction

The history of Canadian shipping began with the use of wooden sailing ships trading between the various settlements. At first this trade was limited to coastal and inland regions because of the maritime policies imposed by Britain and France. As the country grew and trade expanded, the policy changed and trade with foreign countries was permitted. In these early years, Canada was able to take advantage of the demand for its resources such as timber and fish and became a major shipowning nation in the mid-19th century. This period was the zenith of the Canadian sailing ship era. Thereafter, the difficulty in making the transition from wood and sail to steam and steel shipping resulted in a major decline in Canadian deep-sea shipping. With the exception of the two World Wars and their aftermath, Canadian participation in deep-sea shipping never again achieved the prominence that it did in the age of sail.

The following review of Canadian shipping from the eighteenth century to present day suggests that Canada has generally not been inclined to consider maritime transport as a significant element in the overall commercial policy of the country. It appears that Canadian ventures in ocean transport have been due to specific circumstances or commercial opportunity rather than any global governmental strategy.

2.1 The Tall Ships

The early days of Canada's maritime history were characterized by a great need for vessels constructed for the British and French markets. The 18th century witnessed a rapid expansion of shipbuilding in Quebec, Nova Scotia and New Brunswick as each province had an abundance of timber suitable for shipbuilding and export.

Ships built on the East Coast and in the St. Lawrence basin were often loaded with lumber and both ship and cargo were sold on arrival in the United Kingdom. Canadian sailing ships, especially those built in the Maritimes, obtained a good reputation for speed and reliability and were consequently acquired by Canadian, British and American shipowners. While these Canadian built vessels traded worldwide, Canadian owners concentrated on the timber trade with the United Kingdom and trade in the West Indies, besides being active in coastwise commerce.

The Canadian shipbuilding industry peaked around 1875, largely as a result of the increased importance of iron and steel for the construction of vessels. In 1878, the Canadian merchant fleet ranked fourth in the world and comprised 7,196 vessels, totalling 1,333,015 net registered tons. Although it was not apparent at the time, Canada's fleet of sailing ships had started its decline. This was primarily due to the introduction of the steel steamship which superseded wooden sailing ships and iron-built steamers. There was also strong competition from the United States as it recovered from its Civil War.

The absence of a steel industry and the failure to acquire the necessary technical skills and expertise necessary in steel shipbuilding proved to be fatal to Canada's marine industry. The rapid transition from wood to steel can be demonstrated by the following example. While, in 1879, steel

steamers represented only 10 percent of the total tonnage launched on the river Clyde in Scotland, such ships constituted 97 percent of the launchings in 1889. Between 1878-1900, the tonnage registered in Canada declined by almost 50 percent and by 1900 all the large sailing vessels had been sold to foreign owners.

While considering the loss of sail supremacy to steam, it is somewhat ironic that the first steamship to cross the Atlantic Ocean was the Canadian owned and manned "Royal William" which accomplished this voyage in 1833, having been built in Quebec in 1831. She took 25 days and carried 253 chaldrons (324 tons) of Cape Breton coal along with seven passengers and a crew of 36.

Also in the forefront of shipping expertise at this time was a Canadian, Samuel Cunard of Halifax, who in 1840 established a transatlantic passenger service out of that port. His company subsequently became world renowned for its North Atlantic passenger service. It still operates passenger ships in the cruise industry today.

By 1914, there were basically only two Canadian flag shipping companies engaged in ocean shipping. They were William Thomson of Saint John, N.B. who operated fifteen ships of which nine operated in the Caribbean trade and the Canadian Northern Railway which, in 1910, had inaugurated a fortnightly service from the Canadian East Coast to Bristol Channel ports.

A third Canadian owned company, Canadian Pacific Steamships, also actively participated in transatlantic passenger and cargo services. However, these ships flew the red ensign and were registered in Britain. This service can be traced back to the Beaver Line which had been established in 1868 by the Canada Shipping Company and was sold to Elder Dempster in 1899. This company was in turn acquired by Canadian Pacific Steamships in 1903, which in 1909 further expanded its Atlantic service through the acquisition of the Allan Line.

Accompanying the decline in the number of Canadian ships and their involvement in the carriage of Canada's trade was the erosion of Canadian expertise in matters connected with ocean shipping.

2.2 World War I

By the beginning of World War I, Canada had a very limited shipping industry capable of aiding the war effort. However, the British Ministry of Shipping was confronted by heavy losses caused by German submarines and its own shipbuilding industry was fully occupied. Faced with this situation, it decided to place orders for new tonnage abroad. Despite the fact that its steel shipbuilding had been limited to repair work and constructing barges and small steamers, Canada, by means of new shipyards and energetic measures, produced forty one steel ships. These ships ranged in size from 1,800 to 8,800 tons deadweight.

Early in 1918, the Canadian government embarked on a program to build its own steel oceangoing ships in order to provide tonnage to replace wartime losses. Although the war ended before the first ship was delivered, the Canadian government decided to continue the program, partly in an effort to provide employment, and partly to ensure a sufficient shipping capacity for Canada's overseas trade. In order to operate these government financed vessels, the Canadian Government Merchant Marine (CGMM) was formed. By 1921, a fleet of sixty three ships totaling 380,000 deadweight tons had been launched for the CGMM.

During its first two years of operation, 1919 and 1920, the CGMM was profitable because of a continued strong demand for shipping services. However, the company's position was precarious.

because of its unfavorable cost structure. The ships faced serious economic handicaps as a result of the high construction costs caused by postwar inflation. Despite these costs the government program went ahead. Regular sailings were established on most Canadian trade routes, specifically those to the United Kingdom, South America and the West Indies. Shipping services were also established to certain ports in the Newfoundland coastal trade.

Market conditions soon made it difficult for the CGMM to maintain profitability. In 1921, freight rates declined by as much as fifty percent for certain cargoes, so the company found itself facing losses in many trades. A major problem was cargo access, particularly with regard to homeward voyages.

For these reasons, the CGMM began to rationalize its services. However, in 1928, certain services were resumed at the request of the Department of Trade and Commerce and an annual subsidy was provided for guaranteed monthly sailings. Five years later, service was again abandoned for lack of return cargoes. Other services to various parts of the world including the United Kingdom, Australia and New Zealand were also eventually abandoned due to the lack of return cargoes.

In the light of ever increasing losses, it became clear to the management of CGMM that the company could not continue. Management therefore advised the gradual disposal of the company's fleet. This was started in 1923 and completed in 1936. Some of the vessels were transferred to another public agency, the Canadian National (West Indies) Steamship Ltd., a company established in 1929 to provide a shipping service to the West Indies.

When the divestment was completed, it was calculated that the cost to the Canadian government of establishing and operating the CGMM was in excess of $82 million. The Royal Commission on Coasting Trade puts this figure into perspective stating that:

> *"Against the financial losses should be offset the service rendered to Canadian trade in the critical post war period of shipping scarcity, and the fact that the objective was not to seek the most profitable employment but to develop new trade outlets."* (**Report of the Royal Commission on Coasting Trade**, *1957, p.54*)

This government venture into shipping turned out to be very expensive for a number of reasons. Most importantly the ships were ordered at very inflated wartime prices. The vessels having been built during the war were neither the most economical nor best suited for peacetime trade, and there is evidence that management at times was inefficient and incurred much needless expense. By the time the ships were launched, the war had ended. Some vessels had not yet been delivered when the international shipping markets had started to significantly deteriorate in 1921.

Despite its large financial losses, the CGMM did assist Canadian trade in the immediate postwar period when there was a shortage of shipping. The training and expertise gained by those involved served Canada well during peacetime and again during the Second World War.

2.3 **World War II**

In 1939, only thirty-eight oceangoing vessels of a 1,000 gross tons or more were registered in Canada, representing a total of 241,684 gross tons. Of these vessels, eleven belonged to Canadian National (West Indies) Steamships Limited. Also, Canadian Pacific had two of its transpacific liners on Canadian registry. Another ten vessels were oceangoing tankers, owned by the Imperial Oil Company, and were largely engaged in the transportation of crude oil from the Caribbean area to refineries in Eastern Canada.

In 1940, the United Kingdom placed its first order with Canadian shipyards for twenty-six 10,000 ton merchant ships. By the end of the Second World War, Canada had built 398 merchant vessels.

A crown corporation, the Park Steamship Company was set up in 1942 and at its peak operated 176 vessels comprising 156 dry cargo ships and 20 tankers. This company's task was to supervise the overall management of those warbuilt vessels owned by Canada. The actual operation and management of these ships was done by private companies. While these operating companies received management fees, the government retained the profits earned during the wartime period.

The Canadian government decided during the war to consider and formulate a policy for the future peacetime operation of the merchant marine. Consequently in 1943, the Merchant Shipping Policy Committee was created. This committee subsequently recommended the private sector should be given the task of owning and operating Canada's peacetime merchant marine.

2.4 **Canadian Shipping 1946-1980**

At the end of World War II the Canadian government had become a major shipowner for the second time in this century as a result of wartime needs. The decision to build a Canadian merchant marine had been based on strategic necessity as opposed to commercial opportunities. Consequently problems emerged when the warbuilt vessels were placed in commercial service.

These problems did not emerge immediately however. In the immediate postwar period, there was a tremendous demand for shipping services. Large volumes of general and aid cargoes were being shipped to Europe and other parts of the world. At this time, Canadian shipowners were able to operate with a fair degree of commercial success.

By 1948, the shipping market had become very competitive for a number of reasons. A requirement that 50 percent of U.S. aid cargoes had to be carried in U.S. flag ships substantially reduced the amount of cargoes available. Compounding this was the release of a large amount of U.S. warbuilt tonnage for commercial service by European shipowners. Additionally, some European owners were now operating with efficient modern tonnage. By using their own ships, the Europeans were able to conserve precious dollar currencies. While this adversely affected Canadian shipowners, Canadian exporters were not displeased with these arrangements as more dollars were then available in Europe for the purchase of Canadian commodities.

With the postwar decline in freight rates, Canadian shipowners operating warbuilt tonnage effectively could no longer compete in the international shipping market. The sale of the Park Steamship vessels started in 1948 and was virtually completed by 1949. It has been estimated that this disposition of Park vessels gave rise to a loss of approximately $71 million.

In an effort to encourage the modernization of the largely privately owned warbuilt fleet, the Canadian government initiated in 1948 the Replacement Plan. Essentially, Canadian owners could sell their warbuilt tonnage to foreign buyers provided that the proceeds were used for the purchase of new Canadian flag ships built in Canada. This objective was never fully realized because of the high construction costs of Canadian shipyards. A few oceangoing ships were built under the scheme which was later modified to allow for the building of coastal vessels and Great Lakes ships.

The government took additional steps to help shipowners retain Park vessels in profitable employment. Two measures were introduced, the first of which was the Transfer Plan by which a negotiated number of ships would be transferred to United Kingdom registry; alternatively owners who kept their ships on the Canadian registry would receive a subsidy for one year.

The 1943 recommendation by the Merchant Shipping Policy Committee for private ownership and government initiatives in encouraging modernization of the Park fleet demonstrate that the intention was not to dismantle Canadian deep-sea capability, but rather to see it continue as a privately owned enterprise. The events which followed the war and resulted in the inability of Canadian flag shipping to operate competitively led the government to review its position.

In 1943, the Merchant Shipping Policy Committee recommended the creation of a permanent maritime commission. This gave rise to the establishment of the Canadian Maritime Commission (CMC) in 1947. In its second report published in 1949, the CMC presented the following finding: the creation and maintenance of a merchant fleet capable of accommodating a large proportion of Canada's export trade was not feasible. There was, however, a case to be made for the maintenance of a small efficient oceangoing fleet for reason of national security, the operation of which would not necessarily result in economic loss to Canada. In its report the Canadian Maritime Commission estimated that a fleet of 750,000 tons deadweight would be sufficient for national security purposes.

On December 9th, 1949, The Right Hon. Louis St. Laurent, announced in the House of Commons the following government policy on the Canadian merchant marine:

> *". . . we have concluded that we are not justified from an economic viewpoint in maintaining a Canadian flag fleet by artifical means. It is not the intention of the government to maintain an industry at the expense of the taxpayer and, of other export industries, by the unhealthy method of subsidies, unless these countervailing considerations are very strong indeed."* (Official Report of Debates, **House of Commons**, First Session Twenty-First Parliament, 13 George VI, 1949. Volume III, 1949, p. 2978).

The policy announced in 1949 has remained basically unchanged as regards deep-sea shipping. There have been changes, however, with respect to domestic shipping activities. Following the 1957 report of the Royal Commission on the Coasting Trade, the government amended the Canada Shipping Act in 1965. This amendment restricts the coasting trade within the St. Lawrence River and the Seaway to Canadian flag vessels.

The opening in 1959 of the St. Lawrence Seaway subsequently established a new era for Canadian Lakes shipping. The Lakes companies introduced new large ships, 730 feet in length, capable of carrying 800,000 bushels of wheat. The Lakes fleet also benefitted from government support because of its importance in Canada's grain export trade. Just before the Seaway opened, the Canadian government announced a shipbuilding subsidy to encourage the modernization of the Great Lakes fleet.

Given the situation facing Canadian shipping companies in deep-sea trades, they chose to direct their activities to the Great Lakes shipping market. In international shipping, flag of convenience vessels offering low cost shipping backed by lower taxes and wages, and in many cases, lower capital costs, soon became the choice of shippers. Canadian shipowners conceded the unequal struggle and either withdrew from deep-sea trades, concentrated on domestic shipping or sought a flag of convenience.

In the 1970's, there was a trend away from total concentration on specialized dedicated Seaway vessels which could only operate in the Seaway system to dual purpose ships. These vessels operate on the Lakes when the Seaway is open and deep-sea for the remainder of the year. The deep-sea activity is seen as a method of maximizing the use of essentially Lakes vessels rather than as means to strengthen the Canadian deep-sea presence.

While ocean ships have an expected lifespan of maybe 20 years, lakers operating in fresh water may last for 50 to 60 years. As a result, the economics of operating dual purpose ships are different from those of conventional lakers. Therefore the full long term implications of dual purpose ships on the ability of Canadian shipowners to compete internationally remains to be seen.

2.5 **Current Status**

At present, the Canadian registered fleet consists of 200 vessels with a total deadweight tonnage of approximately 3.5 million tons. These vessels are primarily involved in coastal, Great Lakes and inland waters shipping. The great majority are owned by Dominion Marine Association members and operate exclusively on the Great Lakes St. Lawrence Seaway. Of these 200 vessels, 90 have the capability for deep-sea activity but only 10-12 of these dual purpose vessels are engaged in any regular deep-sea service, trading to Central and South America and Europe.

Also to be taken into consideration is the existence of a substantial deep-sea merchant fleet which is controlled by Canadians but not registered in Canada. This offshore fleet totalled 96 vessels in 1984 with a combined tonnage of 4.8 million tons deadweight. It includes modern tankers, bulk carriers and RO ROs, registered in Britain, Hong Kong, Liberia and other countries. It is interesting to note that one such vessel, Canadian Pacific's "Fort Toronto", was one of the ships taken up from trade and served with distinction in the Falklands crisis as a fresh water tanker.

In recent years, a major initiative involving Canadian flag shipping was the result of the potential commercial opportunities linked to Arctic development.

The Canadian Arctic is a resource rich and strategic land mass with access to three oceans. Although there has been Arctic shipping for sometime, primarily to resupply northern communities, it was the voyage of the American icebreaking tanker "Manhattan" through the North-West passage in 1969 which raised key issues concerning sovereignty and the commercial aspects of shipping in Arctic waters.

Stemming from this event was the 1970 enactment of the Arctic Waters Pollution Prevention Act. This ensured Canada's ability to protect the Arctic environment by setting standards for design, construction, manning, cargo, equipment, and navigational aids. Vessels not meeting these standards will not be allowed to operate in the designated shipping safety zones.

Parallel to this, mining in the High Arctic resulted in a joint industry government initiative to build a large icebreaking, oceangoing bulk carrier. The "M.V. Arctic", a 28,000 ton bulk carrier, was built in 1978 at Port Weller Drydock and is operated by Canarctic Shipping Company. Canarctic is owned by the federal government and a private sector consortium consisting of ULS International Inc., CSL Group Inc., and Fednav Ltd.

The "M.V. Arctic" was designed to meet Arctic ice class II specifications in accordance with the Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations. The ship, along with providing services for the export of ore concentrates from the High Arctic to foreign markets, has been involved in an ongoing data collection and evaluation of environmental forces experienced during commercial operations in the Arctic.

The most recent development concerning this ship is the plan to convert it into an OBO ship capable of carrying 20,000 tons of crude oil. Initially it would carry oil cargoes from the Bent Horn field on Cameron Island. Once again, the "M.V. Arctic" will be used to demonstrate the feasibility of Arctic transportation but with oil instead of dry bulk cargoes.

2.6 **Summary**

Shipping has always played an important role in Canada's history and it is closely woven with our past and present. During the 19th century, Canadian built and manned wooden sailing ships played a major role in world trade. Such ships achieved a good reputation for speed and reliability and there was a large body of experienced manpower both to build and sail them. The mainstay of this commercial success was the forest industry of Eastern Canada which provided the raw materials for the construction of the ships and the principal cargoes to fill them. Canadian timber, then as now, found a good market in the United Kingdom and Continental Europe.

When steam and steel replaced sail and wood, Canadian ocean supremacy began its decline. The country lacked a local iron and steel industry and the technical expertise to build the new steel steamships. Along with the loss of this competitive position, Canada's business community was looking westward for expansion and trade and was not concerned about reviving the declining fortunes of the deep-sea fleet.

Canada's next involvement with a deep-sea fleet came about as a direct result of measures during World War I to build merchant ships to aid the war effort. In the aftermath came a national shipping company (the CGMM) designed to expand the export trade and develop new routes. This company with its high costs and poor management could not operate competitively during the worldwide recession. After lingering for a couple of decades, it passed into history.

During the Second World War Canada proceeded to build another deep-sea fleet. Drawing on its earlier experience in such matters, the government in 1943 stated that shipping should be a commercial enterprise to be operated by the private sector in peacetime. For a short period after 1945, the deep-sea fleet was profitable but weakened by high operating costs and labour problems. By 1950, despite government efforts to make it more competitive, Canada was virtually relying on foreign flag operators for its ocean transportation needs.

Unable to operate competitively under their own flag, Canadian shipowners turned to the business of operating or chartering deep-sea ships under other flags. The conditions that allowed Canadian entrepreneurs in the days of sail to reach a privileged position in world shipping without government support have never been repeated.

CHAPTER 3

THE INTERNATIONAL SHIPPING ENVIRONMENT

3.0 Introduction

Deep-sea shipping is an international industry, even more so than most other industries known as international or which claim to be "internationalizing". It seeks out customers from around the world and goes wherever there is cargo. Physical assets other than vessels are minimal except for liner services where shorebased assets are important. Even so, most shipping companies remain highly mobile and have often moved across borders at short notice when market conditions made it necessary. Shipping companies far more than banks, airlines or manufacturing firms, are "footloose". This is not a question of national loyalty or lack thereof. It is the direct result of being committed to serving customers in a highly competitive, dynamic world market.

No firm, or even a single country, can expect to be able to impose its own rules on the world shipping market in the long run. It is therefore essential to study and analyze this market and its environment on a continuous basis in order to be able to adjust and respond to the trends which shape ocean shipping.

This chapter gives an overview of the key elements of this environment, such as trade, technology, and government intervention.

3.1 Changes in Demand for Shipping Services

For Canada and most other industrialized countries, the postwar years saw tremendous growth in economic output and world trade. The great increase in world trade was a determining factor in the expansion of shipping. The portion of goods and services traded internationally doubled from 11 percent of world output in 1950 to 21 percent in 1980.

The period from the early 1960's to early 1970's which experienced the greatest expansion of international trade coincided with the entry into the shipping market of national fleets from previously non-maritime nations. This was the result of the available commercial opportunities and the rise of nationalism in many developing countries. It was during this time that the Soviet Union began its large scale ship acquisition program, motivated by both the commercial and strategic advantages of a merchant fleet.

The major centers or "hubs" of this surge in economic output were the United States, Britain, West Germany and Japan. Canada with its abundance of basic commodities became a supplier to these centers and a buyer of the final finished products. This trade was greatly stimulated by ready access to efficient low cost shipping.

Trade patterns and relationships were formed which remained relatively unchanged until the events of 1973-74 caused a major restructuring. The result has been a reduction in overall world trade with some sectors faring worse than others. New economic centers have emerged, such as Taiwan, South Korea and to some extent, Latin America. Countries which previously only produced raw materials are moving into the manufacturing industrial sector where, with access to abundant cheap labour, they are able to operate at a competitive advantage.

Many of these newly industrialized countries have become major shipbuilding nations, again as a result of low cost manpower. The resultant large scale construction of new shipping tonnage has greatly exacerbated the already weakened demand for shipping services caused by the reduction in economic activity.

Table 3.1 demonstrates the tremendous increase in the physical volume of Canada's oceanborne trade since 1949. It also confirms figures on trade value presented in Chapter 1 to the effect that Europe's importance as a trade partner is declining while Asia is becoming increasingly valuable as a trade region for Canada.

Table 3.1

CANADIAN OCEANBORNE TRADE 1949 AND 1982[1]
Thousand Tonnes

	1949 Total Trade		1982 Total Trade	
	Cargo Tonnes	Percent	Cargo Tonnes	Percent
Europe	9,314	61.5	55,485	46.3
Asia	1,299	8.6	44,216	36.9
Africa	594	3.9	2,741	2.3
South America	372	2.4	4,533	3.8
Caribbean & West Indies	3,019	19.9	10,611	8.8
Australia & New Zealand	555	3.7	2,311	1.9
Total	15,153	100.0	119,897	100.0

Source: Figures derived from Table V of **Canadian Maritime Commission Report 1949**, and unpublished data from Statistics Canada.

Note: [1]Excluding petroleum and its products.

With competition from new exporting countries and increased domestic output by traditional buyers of Canadian products, Canadian exporters are operating in markets where any differences in landed price of goods, however small, can mean loss of sales. At the same time, the oversupply in the shipping market has kept the transportation costs competitive, a critical factor for Canadian exporters serving overseas markets.

3.2 Ship Types And Features

Three major changes have and will continue to influence shipping in the 1980's. These are the specialization of ship types, the automation of on board systems and developments in ship design and propulsion to increase fuel efficiency.

One source of increased productivity in shipping has been increased vessel specialization. In the postwar period cargo ships were often grouped into three main classes, cargo liners, tramps and tankers. Although there were increases in size, speed, cargo equipment and machinery, this basic classification remained valid until the advent of the container revolution in the 1960's. The last decade

has seen vast changes and a proliferation of specialized ships such as barge carriers, chemical and gas carriers, RO/ROs, as well as numerous bulk carriers modified for the carriage of forest products, cars and unit loads.

Increased productivity in ocean transportation has also resulted from more efficient cargo handling systems involving greater mechanization of ports and modified vessel design. Onboard cargo handling gear has been dispensed with in many cases and replaced by shore cranes. In the case of RO/ROs, ramps are used to drive the cargo on and off. Consequently, port turnaround time is measured in hours rather than days. The flexibility of containers linking rail, road and waterborne movements has made possible new intermodal transportation services and led to widespread use of single through rates and bills of lading.

Concurrently with specialization, ships have become larger to permit economies of scale in fuel consumption, crew costs and capital costs. Increased size, however, does carry a penalty since there is less flexibility with larger than with smaller ships and such vessels cannot be readily transferred to other services.

Because crew costs can represent a quarter of the total costs in running a modern ship much has been done to reduce manning levels, particularly by means of automation. Microprocessor technology can be used in the operation of engine rooms, cargo management, navigation, weather routing, bridge controls and administrative tasks.

To date, the application of such systems has been limited. It is technically possible to put in place vessels with fully automated propulsion and navigation systems. Theoretically such vessels could cross the oceans with crews of 6 to 10 men.

At present the medium and slow speed diesel engine is the choice of most shipowners due to its low fuel consumption and reliability. Given the importance of fuel economy, steam and gas turbines with their high consumption have been out of favor and some owners have replaced these types of machinery with diesel engines. Nuclear propulsion may be a commercially viable option within the next two decades. If the price of oil should again rise, coal slurry fired boilers for steam machinery could be an alternative but its use could be limited by the availability of coal.

Fuel efficiency may also continue to be improved by the design of more efficient hull forms, the use of longer lasting, self-polishing, anti-fouling coatings on the underwater hull and the fitting of devices to improve the efficency of the propeller flow.

Changes in technology, while increasing productivity have had several effects. First, shipping is now more capital intensive, thus making entry into certain trades more difficult than before. Secondly, shipping is less flexible because of the increased specialization of ships. Thirdly, changes in vessel technology have had repercussions on shore based facilities which are designed specifically for specialized service.

The full impact of changes in technology have yet to be felt. Market structures may well undergo future modifications with the adoption of new technology. Competitive pressures arise from the fact that in many instances, fewer ships are needed to carry any given amount of cargo. Additionally, the ratio of fixed to variable costs may have increased, stimulating increased price competition in the short to medium term. Adjustments are most visible in container trades. Round-the-world service by large container vessels will substantially increase available container capacity and could lead to new pressures on rates. Multimodal transport may encourage further integration of companies operating different transport modes.

3.3 **Flags of Convenience**

A flag of convenience, or open registry, is the flag of certain countries that permit the registration of foreign owned and controlled vessels under conditions which may be particularly convenient and cost effective. Among the best known such flags are Panama, Liberia and Honduras.

In 1970, the British Committee of Inquiry into Shipping (the Rochdale Committee), defined flags of convenience as follows:

1) The country of registry allows ownership and/or control of its merchant vessels by non-citizens.

2) Access to the registry is easy and a ship may usually be registered at a consulate abroad.

3) Taxes on the income from the ships are not levied locally or are very low. A registry fee and an annual fee based on tonnage are normally the only charges made. A guarantee or acceptable understanding of future freedom from taxation may also be given.

4) The country of registry is a small power with no natural requirements for all the shipping registered, but receipts from very small charges on a large tonnage may produce a substantial effect on its national income and balance of payments.

5) Manning of ships by non-nationals is freely permitted.

6) The country of registry has neither the power nor the administrative machinery to effectively impose any government or international regulations; nor has the country the wish to control the companies themselves.

Essentially, the inducements to place a ship under a flag of convenience are benefits to the owner from attractive fiscal policies which include low or no taxation on earnings and the availability of low paid, non-union crews with few restrictions on manning. There is also freedom from government regulations and political control over trading, chartering and selling practises.

Open registries appear destined to attract new tonnage despite attempts by UNCTAD to close out or modify these registers by such means as the proposed International Convention on Conditions for the Registration of Ships. Some developing countries decry FOC fleets on the grounds that they deprive their countries of employment for trained seafarers. Other developing countries support the principle of FOC fleets because their nationals earn large amounts of foreign exchange while serving aboard them. Resistance to FOC ships comes also from the International Labour Organization (ILO) and the International Transport Workers Federation (ITWF) who claim that crews are often underpaid and that many of the FOC ships are substandard.

A review prepared by the Bremen Institute of Shipping Economics shows that as of October 1st, 1984, Liberia was the leader both in world tonnage and open registry tonnage with a fleet comprising 1,772 ships with a gross tonnage of 58.72 million tons. Panama was second in world tonnage and third in open registry with a fleet of 3,845 ships with a gross tonnage of 34.34 million tons.

Table 3.2 shows that the United States, Hong Kong, Greece, and Japan together account for 75 percent of the beneficial ownership of flag of convenience ships. Such vessels are used mainly in the bulk trades. The Liberian tanker fleet for instance is owned or chartered by major international oil companies. Flags of convenience are particularly prominent in OECD trades where FOC vessels carry one third of imports and one fifth of exports.

Table 3.2

BENEFICIAL OWNERS OF OPEN REGISTRY FLEETS 1983
(Number of Vessels And Thousands Of DWT)

Home Country of Beneficial Owners	Number of Vessels	DWT (000)	Percent DWT
United States	748	52,138	25.8
Hong Kong	916	39,595	19.6
Greece	978	30,835	15.2
Japan	997	21,556	10.7
Norway	183	7,152	3.5
Federal Republic of Germany	366	6,237	3.1
Switzerland	157	5,483	2.7
United Kingdom	192	3,998	2.0
People's Republic of China	138	3,365	1.7
Republic of Korea	85	2,456	1.2
Canada	39	1,593	0.8
Sub-Total	4,799	174,408	86.3
Others	1,604	27,639	13.7
Total Open Registry Fleets	6,403	202,047	100.0

Source: UNCTAD Committee on Shipping, Doc. TD/B/C.4/261.

In 1982, flag of convenience ships carried 35 percent of Canada's deep-sea trade and are actively participating in many of our most important export trades such as iron ore, grains, forest products, and potash. A high percentage of crude oil imports into this country is carried from the Persian Gulf and the Caribbean under such flags.

3.4 Soviet and Other CMEA Fleets

One of the most notable developments in the maritime world since the early sixties has been the rapid expansion of the Soviet Bloc merchant fleets. Western shipping interests and defense experts have repeatedly voiced their concerns about the political, commercial and military aspects of this development.

As of April 1983, the Soviet merchant fleet was comprised of 1,727 ships totalling 19 million tons deadweight. Of recent years this fleet has had a slower rate of growth as smaller, obsolete ships are being replaced by larger and more efficent container ships, deep-sea RO/ROs, barge carriers and specialized multi-purpose icebreaking cargo ships.

This Soviet fleet by undercutting prevailing conference rates have been drawing cargo away from established shipping lines and cross traders. The Soviet merchant fleet does not operate on a commercial basis. It exists to earn foreign currency, strengthen ties with developing countries, supply the tonnage for Russia's own trade requirements and establish a worldwide marine presence which in turn has important political and military considerations.

Member countries of the Council for Mutual Economic Assistance (CMEA), greatly expanded their fleets in the early sixties. In addition to the USSR, Poland and the German Democratic Republic have large merchant fleets. The People's Republic of China, although not a member of CMEA, has adopted a similar policy of expanding its merchant fleet and has been very active of late in buying second hand tonnage. The Chinese fleet, totalling 12 million dwt, is expected to double by 1990.

In 1982, CMEA ships carried 6.7 million tons of cargo to and from Canada. This represented five percent of Canada's total waterborne trade that year. Inbound cargo consisted of high value goods from the CMEA and OECD countries. Outbound cargo included grain to the USSR, Cuba and other CMEA countries.

3.5 **Fleets of Developing Nations**

Developing nations perceive a need to expand or establish their own national flag fleets. It is seen as a means of stimulating industrial activity, creating employment and conserving foreign exchange. Beyond the obvious advantages of promoting their overall economic development and participating more fully in international trade, they see prestige in owning a deep-sea fleet.

Although such fleets are active in all sectors of the shipping market, they tend to be attracted to the general cargo trades. There has been a good supply of second hand, relatively modern cargo liners for sale which are very suitable for their ports and trades, and secondly, general cargo trades lend themselves more easily to government intervention and participation than the bulk cargo and tanker interests.

To illustrate measures taken by some developing countries towards the creation of national fleets, one such nation's efforts are examined more closely.

In 1959, the Nigerian National Shipping Line (NNSL) was set up as a result of a government committee's recommendation that it would be in the nation's interest to have a deep-sea fleet. It was incorporated with a share capital of £2 million held jointly by the government and two British shipping companies, Elder Dempster Lines Ltd. and Palm Line. In 1961, the two latter groups were bought out by the Nigerian Government. The company had commenced operation with three second hand ships and in 1977 the NNSL embarked on an ambitious expansion plan. This included the purchase of new ships from yards in Yugoslavia and South Korea of nine 12,000 ton cargo ships and ten 13,000 ton cargo combo ships.

The NNSL has cadets being trained in the U.K. and, in 1980-82, 24 university graduates had been trained for shore positions. It is claimed that the company has made important contributions to the economy by saving on foreign exchange and stabilizing local freight rates within the conference system.

Developing nations have called for national and international action to increase their share of the world's merchant tonnage to 20 percent by 1990. The International Development Strategy (IDS) adopted by the United Nations in 1980 states that:

> *"The international community will continue to take the necessary steps to enable developing countries to compete more effectively and to expand their national and multinational merchant fleets so as to increase their share substantially with a view to reaching as close as possible to 20 percent of the world's deadweight tonnage by 1990."*

Developing countries in 1982 carried 14 percent of the tonnage moving in Canada's deep-sea trades. This is substantially less than the 33 percent share these countries represent as trade partners.

3.6 **Government Intervention in Shipping**

The rapid growth of the merchant fleets of the developing countries has been accompanied by various forms of government intervention in the international shipping market. The main thrust for such intervention policies has come from certain developing countries. Also some OECD countries, faced with slow economic growth, high unemployment and dependency on exports, have at times sought refuge in protectionist policies.

Government initiatives which have been designed to protect and promote national flag shipping have taken three forms: multilateral, bilateral and unilateral.

(a) **Multilateralism**

In October 1983, the UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences came into force. An important article of this Code provides for the principle of cargo allocation. It is suggested that cargo could be shared on a 40-40-20 basis, giving each of two trade partners the right to carry 40 percent of the liner cargo generated between them, leaving only 20 percent for cross traders, i.e., third country carriers.

At the UNCTAD V Conference held in Manila in 1979, the developing nations proposed a resolution which would recognize the rights of national carriers to an equitable share of the bulk cargo generated by their countries. It is known that the intent of many developing nations was to claim half of their trade for carriers flying their national flag. The resolution was passed by a majority vote against the united opposition of all OECD countries.

Subsequently, an investigation was undertaken at UNCTAD's request to determine whether there were artificial barriers to entry for developing countries wishing to participate more extensively in bulk trades. In 1981 the experts who conducted the survey, which involved the major importers and exporters of iron ore, phosphate, bauxite and alumina, reported they could not find any obviously unfair or discriminatory practises which would prevent developing countries from expanding into such bulk trades.

(b) **Bilateralism**

Many governments have entered into bilateral trade agreements where all or most of the trade between the two countries is reserved for their national flag carriers. The leading proponents of bilateral shipping agreements are developing countries seeking greater participation in their own trade. This strategy has also been adopted by certain OECD countries. This has been done to ensure access to certain trades where it is not possible for private shipowners to maintain commercial operations in competition with state backed fleets.

Another aspect of bilateralism which gives cause for concern is the threat to traditional maritime countries such as Greece, Britain and Norway which, with little bulk cargoes of their own to carry, are very active in the cross trades. Countries such as Canada which rely heavily on cross traders to meet their transport needs, may be faced with less competitive shipping markets in the future.

An essential problem with bilateral trade agreements is that the trade between the two countries is often not sufficient to generate the necessary "back-haul" cargo and therefore transport costs will increase.

(c) **Unilateralism**

Unilateralism refers to a variety of policies, regulations and trading practises which governments pursue in an attempt to favor their own national flag ships rather than relying on the free play of the world's shipping.

Unilateralism has never been entirely absent from the international shipping environment. One country or another has always had in place legislation designed to favor its own national flag ships at the expense of competitors. Since 1945, however, the emergence of developing countries and the subsequent growth of national shipping lines coupled with major overtonnaging has resulted in a proliferation of unilateral practises.

These practises fall into roughly four groups: port discrimination, discrimination in cargoes, trade agreements, and financial measures. More specifically these practises include:

1) Higher port dues and charges for foreign ships, limited access or denial of access to foreign ships and special procedures for pilotage requirements and medical clearances.

2) Discrimination in cargoes ranging from specific cargo reservation for national flag carriers, to import and export controls requiring use of national flag ships. There are also agreements which require the use of certain steamship lines as chosen agencies.

3) Trade agreements regulating the carriage of military or aid cargoes sponsored by government agencies.

4) Financial measures including currency control and taxation.

3.7 **Effects of Government Intervention**

Government intervention in shipping invariably gives rise to disruptions in the marketplace. To operate efficiently, shipping must have flexibility in order to meet the needs of importers and exporters. Government intervention means less cargo available for commercially motivated shipowners as cross traders lose out to national flag carriers. Government supported carriers do not generally have commercial excellence as their prime objective, and may need government intervention to secure cargo for their services. The net effect is to harm foreign commerce on routes governed by flag discrimination and commercially competitive carriers are often denied free access to the market. In such circumstances, there may be no effective resolution of shipper complaints and no countermeasures available to shippers short of government involvement.

The kinds of difficulties outlined here do not appear to represent a major problem in Canadian trades today. In its submission to the Task Force, the Exporters' Coalition on Canadian Maritime Policy, in July 1984, stated that Coalition members polled indicated some problems with nationalistic shipping policies in Argentina, Brazil, Chile, China, Colombia, Cuba, Ecuador, Indonesia, Peru, USSR and

Venezuela. The Coalition further reported that the problems identified are in most instances minor and not the same for all shippers. Concern has been expressed, however, that nationalistic shipping policies could adversely affect Canadian trade at some future point.

Table 3.3

SHARES OF MAJOR GROUPS IN THE WORLD FLEET

	Mid-1970		Mid-1983	
	Million GRT	Percent	Million GRT	Percent
OECD	147.1	64.7	198.7	47.0
Open Registries	41.1	18.0	107.0	25.3
USSR Eastern Europe	18.6	8.2	33.7	8.0
Developing Countries	17.5	7.7	70.2	16.6
Rest of World	3.3	1.4	13.0	3.1
Total	227.6	100.0	422.6	100.0

Source: **Maritime Transport 1983**, OECD Paris 1984, p. 56.

3.8 Changing Role of OECD Shipping

The objectives of the Organization for Economic Co-operation and Development are to promote social and economic welfare for its member countries. One of the chief methods of achieving this is to develop common policies on matters of mutual interest.

Problems connected with international shipping are the concern of the OECD's Maritime Transport Committee whose predecessor dates back to 1947. It has consistently upheld the OECD's belief that the free circulation of shipping, based on free and fair competition, is the best way to achieve efficient shipping services. Any interference with the principle of free access to all shipping markets reduces efficiency and consequently increases the cost of shipping services worldwide.

The current and future status of the OECD merchant fleets is of particular interest to Canada which relies heavily on deep-sea shipping services provided by OECD members.

In the last few decades, this OECD policy has been challenged by the national fleets of developing nations and state fleets such as those of the Soviet Union. The reduction of OECD fleets is illustrated in Table 3.3. From mid-1970 to mid-1983, the percentage of the world fleet registered in these countries declined by 18 percent although total tonnage increased. There has been a substantial increase in the fleets of developing countries as, over the same period, they increased their share of the world's fleet by nine percent. The share of world tonnage held by the USSR and Eastern Europe has been stable at approximately eight percent. This group has held its share of an increasing world tonnage whereas OECD countries have lost considerable ground.

With the growth of fleets registered outside the OECD countries has come government intervention in the form of multilateral, bilateral and unilateral initiatives which curtail or exclude OECD owners from competing for trade in certain areas.

In recent years rising manning costs, high capital costs and fuel prices as well as an oversupply of shipping has made profitable operation difficult. High cost operators in OECD countries have been particularly hard pressed.

From 1982 to 1983, the OECD fleet declined by more than twelve million gross registered tons. In an attempt to reduce operating costs which are the main cause of their fleets' decline, OECD shipowners are reducing crew manning levels by means of automation and multi-purpose crews. Fuel costs have been reduced by way of more efficient propulsion systems and the disposing of obsolete tonnage. It has been suggested that OECD fleets can only succeed if they operate high technology, labour-saving vessels.

Some OECD shipowners have developed specialized markets where their unique expertise coupled with modern technology can offset cost disadvantages. Others have established joint ventures with companies in developing countries. Such undertakings take a variety of forms, but generally allow the OECD shipowners to work cooperatively with the foreign partners under the laws and policies in the developing country which are designed to protect and promote its national flag fleet. In addition to continued efforts to reduce costs, OECD countries are also transferring vessels to open registry countries.

3.9 **OECD Response to a Changing Environment**

OECD countries who own merchant fleets offer various forms of financial assistance to their fleets. Denmark, Belgium and Spain appear to offer greater support in this direction than do France, Italy and Greece.

Tax policies in most OECD countries are favorable to shipping, but the level of advantages and the nature of the policies vary from country to country. For instance, the United Kingdom provides for accelerated depreciation, while others such as Spain allow for tax credits. Yet others, like the Federal Republic of Germany, make provisions for an accumulation of tax free reserves. Such measures are necessary to balance disadvantages pertaining to operating costs.

Until recently the United States government provided an operating differential subsidy to U.S. flag operators to help offset the high operating costs of American flag ships. The operating differential has been criticized for restricting operating flexibility, dulling competition and allowing excessive costs to be incurred.

Several OECD countries such as the United Kingdom and the Netherlands have legislation in force which provides for retaliatory action against countries interfering with their shipping. This approach has gained some acceptance within the OECD community.

Some OECD countries have become contracting parties to the UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences. This was done in order to protect their shipowners participation in trades with developing countries. For similar reasons certain OECD countries have also entered into bilateral shipping agreements. One such example is the 1980 agreement between the United States and the People's Republic of China which allocates one third of their bilateral trade to each respective partner.

Overall, however, the OECD advocates the principle of free and unimpeded competition in all shipping markets in accordance with the OECD Code of Liberalization.

3.10 **Conclusions**

Despite numerous and frequent instances of intervention in shipping markets by some foreign governments, no clear trend towards significantly greater levels of protectionism can be discovered on a worldwide scale. Much of the intervention is in the form of subsidies and has increased the supply of shipping services. It has been suggested that certain forms of government intervention, including the establishment of state fleets may even have given rise to increased competition in international shipping. Thus, these developments may actually have benefitted shippers.

Technological developments over the past few decades have given rise to greatly improved productivity for most kinds of ocean shipping and have contributed to keeping down or even lowering the real cost of ocean transportation. In some cases, the effects of technological improvements have been diverging and may give rise to contradicting interpretations. For instance, the construction of highly specialized vessels dedicated to specific trade routes can be seen as creating barriers to entry for other vessels, thereby lowering the potential for competition. Yet, these same vessels generally give rise to lower operating costs, thereby benefitting shippers.

Specialized vessels can enjoy less flexibility than conventional ships and may not be suitable for trades other than those for which they were designed. Consequently, excess supply has often occurred in specific market segments, such as the North Atlantic container trades or some of the crude oil transportation markets. This tendency to oversupply, resulting from the introduction of larger, highly productive ships, seems to be considerably stronger than the often predicted concentration of tonnage in the hands of a few giant shipping companies.

It is clear that the continued improvement of vessel technology on the whole has benefitted shippers while also rewarding a few commercially motivated shipping entrepreneurs. Those who have paid a price for the often disruptive onslaught of innovation are shipping firms who were unable to respond quickly to changing market circumstances.

International shipping is undergoing a continuous evolution. Failures of established, well known shipping corporations occur regularly. Newcomers, at times backed by not much more than unlimited energy and innovative concepts, have in some instances managed to establish highly successful companies; mergers, joint ventures and leasing agreements of various kinds abound. In fact, one would be hard pressed to point to any other equally important and established international industry undergoing comparable changes.

The overall trend in ocean shipping has decidedly been towards more, not less, competition. While this competition could be described as disruptive and destructive from the point of view of established maritime nations, it has certainly not hurt exporters of goods and commodities. Canada as a major exporting country has benefitted from the trends outlined above.

It is against this background that Canada must review its policy options regarding the future of deep-sea shipping.

CHAPTER 4

POLICY OPTIONS FACING CANADA

4.0 Introduction

The purpose of this chapter is to review options facing Canada in the area of deep-sea shipping and to present conclusions on the major issues.

At the early stages of its work, the Task Force developed a range of issues deemed relevant under the terms of reference. As the work advanced, however, it became evident that there are two basic questions which must be addressed before recommendations can be formulated. These questions are:

1. What are Canada's deep-sea transportation needs?

2. To what extent could these needs be satisfied by the use of Canadian flag vessels manned by Canadian crews?

The following sections provide answers to these questions and discuss some specific options available to Canada and which the government may wish to consider as a basis for future deep-sea transportation policies.

4.1 Canada's Deep-Sea Transportation Needs

There is general agreement that Canada needs free access to competitive, commercial deep-sea shipping in order that the country's foreign trade may continue to play its role as a major agent of economic growth. It is essential, therefore, that our deep-sea transportation policy recognizes and explicitly considers the needs of Canadian shippers.

Some have argued that strategic needs must also play an important role in the formulation of shipping policy in that a merchant marine can be a valuable adjunct to a country's military defense system. From a practical viewpoint this is not likely to be the case for Canada as, to a large extent, the vessels needed to serve the commercial trade are not suitable for military requirements. It would be unrealistic to justify the creation of a merchant marine solely for defense purposes. In the highly competitive international shipping market, shipowners must concentrate on satisfying specific shipper needs if they are to survive.

In order to support the Canadian economy effectively it is essential that our deep-sea shipping policy be based unequivocably on commercial principles as opposed to some broader, undefined national interest. The task of deep-sea shipping is to serve foreign trade efficiently and competitively. Canada's deep-sea transportation needs must, therefore, be defined in terms of the needs of shippers.

4.1.1 Freedom of Choice and Access to Shipping Markets

The Canadian Export Association has stated that, "Exporters' first priority is ready access to ocean transportation at internationally competitive rates." Foreign trade in most goods and services operates in a highly competitive environment. This is particularly true of Canada's traditional export products, such as pulp and paper, grains, oil seeds, coal, and minerals.

For basic commodities market conditions can change very rapidly. Geographic distance, established business relationships and long term contracts, as well as various government measures including subsidies, duty on competing foreign goods and import quotas, provide considerable protection from the vagaries of the marketplace for most products sold on the domestic market. In contrast, the ability to provide similar protection for our exports is severely limited by free market forces.

Canadian exporters have to overcome the effects of great distances to their markets abroad. This is particularly critical for those exports that go to markets other than the United States. While exporters to the United States benefit from extensive intermodal competition involving all freight modes, this is not the case for overseas markets. Customers overseas are served almost exclusively by ocean transportation, air freight constituting a realistic alternative for only one or two percent of the export volume.

Freedom to choose deep-sea carriers is seen by shippers as the key to safeguarding free entry and competition in overseas transportation. This means the right to choose the best alternative available for any given shipment, irrespective of the flag of the vessel or its ownership.

Canadian shipowners should also be free to pursue their business activities in all international shipping markets, the only requirement being their ability to compete on commercial terms. The ability of Canadian shipowners to compete internationally has been hampered by a lack of recognition by government of the special needs of service industries which have to compete worldwide in an international environment. Freedom of choice for shippers must be accompanied by freedom for Canadian shipowners from the imposition of unduly restrictive fiscal, economic and technical restraints.

4.1.2 **Competitive Transportation Costs**

Most of Canada's exports have relatively low value per ton, and freight charges may constitute thirty or even forty percent of delivered price in foreign ports. Clearly, under such circumstances, the level of freight rates becomes critical to the competitiveness of our exporters, their profitability, or even survival.

While the absolute level of freight charges plays a major role in an exporter's decision to attempt to enter a given foreign market, the relative level of freight may be equally or more important. Most Canadian exporters are competing with sellers shipping from the United States, South America, Europe and the Pacific Rim. This form of worldwide competition means that buyers can and frequently do shift their purchases from one source to another.

Canada does not have the option of pursuing an independent shipping policy without regard for the realities facing our exporters. Any policy resulting in an increase in freight costs relative to freights paid by our competitors would exclude many Canadian exports from overseas markets.

4.1.3 **Quality of Service**

While cost of service is the critical factor in transportation of bulk commodities and low value cargoes, quality of service remains important. Its relative importance, however, depends on the nature and characteristics of goods carried.

For the shipper of bulk commodities, quality means reliability, i.e., the ship is available when promised. In bulk markets, a shipper's needs are usually expressed in terms of specific requirements,

such as a given quantity of cargoes to be carried between known points over a given period of time. Additionally, there may be specific demands concerning vessel size, and equipment. Usually, at any given time there may be any number of vessels capable of meeting the shipper's requirements. The free flow of information and unimpeded movement of vessels allow the shipper to identify quickly and charter a vessel or vessels which meet his requirements and which are available at the lowest price.

In markets for manufactured goods where value per ton is considerably higher than for standard commodities, the shipper may consider factors other than price when choosing a carrier. In many cases, his shipments are too small to fill a vessel and he may find it preferable to use liner service.

The number of carriers available to a user of liner services is typically much lower than is the case in bulk shipping. There may be a choice of only a few lines or even no choice at all. In such cases it becomes doubly important that the principle of the shipper's freedom to choose a carrier be maintained. It is this principle which signals to other shipowners that a given trade will be open to them should market conditions warrant it. Thus, the freedom of choice principle serves to lower barriers of entry to any given shipping market, thereby constraining the market power of liner operators and conferences already established in a trade.

4.1.4 **Integrated Transportation and Terms of Shipment**

Shippers today enjoy a wide range of shipping services to and from Canada. Rate wars in liner shipping have greatly benefitted exporters and importers alike. In both liner and bulk markets considerable overcapacity presently exists, and there is no lack of service at rates which frequently are below long run costs.

It should not be assumed that nothing can be done to improve further the efficiency of our existing ways and methods of reaching foreign markets. In particular, it has been suggested that small and medium sized firms would stand to gain from further rationalizing the movements of their exports, through greater consolidation of shipments.

Exporters face a basic choice with respect to terms of shipment. Sales can be made CIF (cost-insurance-freight) in which case the exporter is responsible for providing transportation to the foreign market. Alternatively, the exporter may delegate the responsibility for transportation to his customer who assumes responsibility for the shipment when it is delivered onboard the vessel (FOB or free-on-board).

It has been suggested that benefits may be possible also in bulk export trades by a more extensive use of CIF as opposed to FOB contracts. Benefits from the use of CIF contracts arise from the potential for cost savings through careful selection of the most efficient methods of transportation. New marketing opportunities may also be found when the exporter quotes delivered prices to foreign customers.

Large exporters may be able to achieve considerable rationalization of their transportation purchases and may actually obtain higher profits on their overall sales. Experience from export marketing shows that it is often beneficial for the exporter to maintain control of his marketing down to the ultimate overseas customer.

4.1.5 **Shippers' Views**

In general, shippers emphasize that Canada is well served by the free and highly competitive shipping market conditions which prevail in our major trade areas. While most submissions suggest that there is no systematic trend towards increased protectionism on a worldwide basis, some shippers indicate that they occasionally experience problems as a result of other nations requiring the use of their national flag.

It is the view of many shippers that the government, rather than promoting or financing a national flag fleet, should pursue policies that would create a higher profile both nationally and internationally on shipping matters. On the national level, the government may find it useful to develop a monitoring system in close cooperation with industry in order to anticipate and respond to developments deemed detrimental to Canada. In conjunction with this, Canada should actively advocate the principle of free competition at international shipping forums.

Several shippers recommend that Canada consider trade legislation which would stengthen the government's hand in international regulation and would make it possible for Canada to retaliate in situations where trading partners dictate adverse or discriminatory terms of shipping arrangements or related services.

Some shippers also call attention to the existence of strong Canadian expertise within many areas of ocean shipping, such as chartering, brokerage, freight bookings and ship management. By making greater use of CIF terms, transportation users can effectively strengthen shipping expertise in Canada without any intervention by government. Some shippers believe that Canada already has a highly developed international maritime transportation system and infrastructure whether in the form of capital, expertise, personnel or management. It would not be advantageous for government to focus on one single element of this vast transportation system, namely the registration of the vessel. The main concern must remain the financial health and economic effectiveness of the overall system.

4.2 **Canadian Shipping and Its Cost Environment**

This section reviews the state of Canada's international shipping activities before looking more closely at the cost and regulatory environment faced by today's shipowners. The implications for the maintenance of shipping know-how and expertise in Canada is also reviewed.

4.2.1 **The Dispersion of Canada's International Shipping Activities**

Canada maintains a vigorous and highly professional presence in shipping, both domestically and internationally. However, government policies, both at home and abroad, coupled with Canadian cost levels, have led to a near total disappearance of Canadian flag vessels in our foreign trade.

Canadian participation in shipping takes on various forms. In the case of Canadian owned vessels, two basic situations can be identified:

(a) **Canadian flag, crew and management base**

A total of more than 200 vessels exceeding 3.5 million tons deadweight fall into this category. Most of these vessels operate exclusively on the Great Lakes. Others serve in Canada's coastal trades. A small number (10-12) operate occasionally or intermittently in foreign trade. Some of these are so-

called oceangoing lakers. Such vessels are relatively more expensive to build than conventional vessels designed for service exclusively on the Great Lakes, but their deep-sea capability allows greater flexibility in the owner's asset management.

The employment of oceangoing lakers is currently in an early stage of commercial development and supported by their service on the Great Lakes. Where oceangoing lakers are employed primarily outside Canada for any length of time, indications are that they may be transferred to foreign flag to remain competitive.

Under the present Canadian fiscal and regulatory regime, Canadian flag vessels operated with Canadian crews would generally be unable to compete in international trades because of substantially higher costs compared to those of foreign flag fleets. Canadian owners operating from a Canadian base may face cost disadvantages even when operating under foreign flag. This is largely because of Canadian taxation rules for international shipping activities.

(b) **Canadian owned vessels, foreign flag, foreign based crew, management and chartering**

Canadian shipowners, in order to participate on equal terms with foreign entrepreneurs in competitive international shipping markets, will find that resorting to foreign flag and foreign crews may not be sufficient. Additionally, the decision makers of shipping companies have to take up residence abroad in order to avoid Canadian taxation of international shipping activities. Thus, Canadian shipowners committed to international shipping generally have found it necessary to move not only ship registration but the shipowning company itself overseas. As a result, the size of the Canadian owned fleet operating offshore is greater than that of the domestic fleet under Canadian flag. The largest owners of the foreign flag fleet are Canadian Pacific Ltd., Cast, Papachristidis, and Fednav. In 1984, these companies accounted for close to 80 percent of the Canadian offshore fleet.

Participation in international shipping does not require ownership of vessels. Some Canadian exporters use their considerable expertise in ocean shipping to charter vessels from foreign owners in order to secure shipping tonnage for at least a portion of their transportation requirements. Examples of such shipper involvement in deep-sea shipping are Seaboard Shipping and Canadian Transport.

Seaboard Shipping is controlled by Seaboard Forest Products, a cooperative marketing and sales organization for some West Coast lumber and plywood exporters. Seaboard Shipping operates 20 to 30 voyage charters per year and has nine foreign flag vessels on time charter.

Canadian Transport is fully owned by MacMillan Bloedel. It operates a charter program providing transportation for the parent company. Excess transportation capacity is marketed to other shippers.

Yet another example would be Montship Inc. (Montreal Shipping) which operates a fleet of vessels under contract from Abitibi Price.

The above examples illustrate that Canada indeed has an active shipping industry, operating worldwide. The basis for these international activities is Canadian entrepreneurship supported by experienced and skilled management. What this country does not have is a significant contingent of Canadian flag vessels engaged in foreign trade. The following review of the economic and regulatory environment faced by Canadian shipping explains why this is so.

4.2.2 **Cost Structure of Ocean Shipping**

Because of competitive pressures, international freight rates tend to approximate long run costs. While many stories exist about fabulous riches accumulated by shipping magnates of the past, bankruptcies and low yields on capital invested are more common. In such highly competitive markets, it is essential that all costs are minimized. There is no room for "absorbing" higher than predominant international wages, construction cost and taxes, or any other costs incurred in the operation of a deep-sea service.

The shipowner faces three broad categories of costs. These can be summarized as follows:

(a) **Capital costs** typically represent between 30 and 50 percent of total costs and are determined by vessel price (whether acquired new or second hand), and interest paid on the ship's mortgage;

(b) **Voyage costs**, usually 20 to 40 percent of total, refer to fuels, harbour and canal dues, and certain port and cargo loading and unloading charges;

(c) **Operating costs**, representing 25 to 40 percent of total, comprise insurance, repairs, vessel maintenance, stores, administration and crew wages with fringe benefits.

Capital costs can be subject to considerable variability from one firm to another as they depend on the initial cost of the ship, interest and exchange rates applicable to the financing of the vessel.

Government policies have a major impact on capital costs in shipping, depending on the flag used. Most countries actively participating in deep-sea shipping have established programs which reduce the capital costs of their shipowners. Such programs include direct construction subsidies, interest subsidies and loan guarantees. The profitability of investment is further affected by a variety of arrangements influencing the timing of tax payments such as accelerated depreciation rates and investment tax credits.

Canada does not offer such benefits to its deep-sea shipowners, and Canadian flag deep-sea operators can at best hope to achieve capital costs comparable to many foreign owners provided vessels are acquired abroad.

Voyage costs should generally be the same for all shipowners on a given trade route, although some countries may favor their national flag lines with cheaper fuel and preferential treatment in port. Canadian flag shipping could possibly suffer some minor disadvantage for this cost category.

Operating costs vary substantially with the flag of the vessel and the nationality of the crew. This is due to the dominant role of manning scales and crew wages as determinants of daily operating costs. It is the discrepancy in wages between the traditional maritime nations and the developing countries that lies behind the decline of OECD fleets and the corresponding expansion of vessels registered under flags of convenience. Domestic wage levels have a direct bearing upon wages demanded and obtained by seamen. It is to be expected, therefore, that crew costs are directly related to the standard of living in various countries and the employment opportunities at home.

The rapid growth of the North American economy after World War II contributed to make vessels under American and Canadian flags uncompetitive in deep-sea shipping. In response, the Americans have been paying heavy subsidies in order to maintain a presence on the oceans. Canada preferred the solution of relying upon foreign flag vessels.

Crew costs in such OECD countries as Japan and Norway have increased substantially in recent years. While this trend has reduced Canada's competitive handicap vis-a-vis other OECD nations, it must be noted that maritime OECD countries have increased support to their fleets through a variety of aid programs and subsidies. Despite this, their fleets are declining, in some cases dramatically, notably in Norway and the United Kingdom. From mid-1982 to mid-1983 the Norwegian and British merchant marines declined by 12 and 15 percent respectively, and in 1984 the British fleet was only three fifths of its level eight years earlier. As a result, high cost OECD countries including Japan, Norway and the United Kingdom have been forced to accept that their owners transfer vessels to foreign flag or in some cases allow an increasing use of foreign crews on national flag vessels. This appears not to be a short term phenomenon, but rather a long term, irreversible trend. Even low cost Greece makes extensive use of seamen from developing countries such as Egypt and the Philippines. By 1980, one third of the seamen onboard Greek flag vessels were foreign nationals from developing countries.

4.2.3 **Comparative Crew Costs**

Canada's most critical deep-sea transportation needs are in bulk markets where flag of convenience vessels participate in large numbers. As a result, Canadian wage levels need to be compared not only with those prevailing in OECD countries but even more with those of developing countries. In general, Canadian wages are among the highest in the world, although below American levels. It should be pointed out, however, that Canadian unions have confirmed a willingness to be flexible with respect to crew size, subject only to safety considerations. This combined with new vessel technology could possibly in the future reduce the operating cost disadvantage which face Canadian flag vessels. Other countries, however, have already embarked upon such projects and there is presently no reason to believe that Canada could achieve a competitive edge based on high technology and labour-saving devices.

As limited information exists on actual cost of Canadian crews in deep-sea trades, American and North European costs can be used as an indicator of Canadian potential costs relative to those of developing countries. International cost comparisons will always be incomplete and must be interpreted with prudence. Some firms may be reluctant to divulge exact up-to-date information which could be used by competitors. Even where data can be obtained, direct comparisons are difficult because fluctuating exchange rates give rise to distortions. Other problems stem from different accounting systems. Also, there rarely are two or more identical and truly comparable situations to be found.

Despite the uncertainty surrounding cost comparisons, we believe the following tables clearly demonstrate that cost differentials between high and low cost crews are of such a magnitude that there can be no reasonable doubt about the conclusions.

To put the importance of crewing costs in perspective, it is of interest to note that in 1981, such costs represented from 7 to 28 percent of total costs for newly built vessels under Norwegian flag. Generally, crew costs tend to be relatively more important for smaller ships and bulk vessels (ranging from 10 to 28 percent) than for large tankers, containerships and RO/ROs. For older tonnage the share of crew costs would be higher than those percentages just mentioned. For example, while 15 percent of total costs may not appear major to those unfamiliar with the competitive nature of international shipping, there can be no doubt that crew costs play a determining role in the ability of a vessel to compete in deep-sea trades where profit margins tend to be very low or even negative.

Table 4.1 provides a comparison of monthly base wages for crew. Although variable exchange rates give rise to fluctuations in dollar wages, this does not eliminate the wage gap that generally exists between developed and developing nations. It must further be noted that the figures in Table 4.1 are

considerably below wages actually paid as allowances, overtime, and other extras are not included. Such additional payments are of greater importance in OECD countries than in developing nations, thus making the absolute wage gap greater than that suggested by Table 4.1. In 1981, the United States, the highest cost country, had a basic wage rate that was more than twice as high as that of the lowest cost competitor, Greece. In mid-September 1984, the basic wage at the prevailing exchange rate in the United States was four times higher than in Greece. The wage rates in the United Kingdom, Japan and Norway also declined relative to the United States. Despite this, all these countries have increasing difficulties in remaining competitive in international shipping markets.

Table 4.1

BASIC MONTHLY WAGE RATES 1981-1984[1]

(Able-bodied Seamen - U.S. $ per month)

	Greece	Japan	Liberia[2] (a)	Liberia[3] (b)	Norway	U.K.	U.S.
1981	428	758	684	499	889	545	1,081
1982	476	756	769	546	889	565	1,255
1983	445	784	821	698	888	516	1,323
1984 Sept.	363	767	821	739	770	456	1,448

Source: Lloyd's Shipping Economist, October 1984

Notes: [1] Excluded are all fringe benefits, special allowances, overtime and other extras. Rates are calculated at mid-month exchange rates.

[2] Liberia (a) is International Transport Federation World Wide rate.

[3] Liberia (b) is International Transport Federation Far East rate.

The only wage rates apart from those of the United States to increase in U.S. dollar amounts, were those paid to crews of Liberian flag vessels. This fact weakens the common assumption that such crews are grossly underpaid by international standards. When such vessels are highly competitive in world markets it may be less a question of basic wage rates than of extras paid under other flags. Such extras include overtime, vacation time and medical benefits. In many OECD countries, actual crew costs may be two to three times higher than the basic wage.

Table 4.2 shows the combined effect of varying crew size and different wage scales on annual manning costs. It is obvious that the enormous discrepancies between wage levels in developed versus developing countries can never be fully compensated for by lower manning requirements based on more extensive automation of vessels. It is observed that total U.S. manning costs for a 25,000 dwt bulker in 1982 could be almost ten times higher than in the Philippines. It has been suggested in some cases that the salary of a U.S. deep-sea captain could be sufficient to pay for an entire crew from certain developing countries. In this context it must be mentioned that on the average it takes two men per billet, or position, to man a U.S. vessel on an annual basis. Table 4.2 further illustrates that Canadian wages, although substantially below American levels, are among the highest in the world.

Table 4.2

ANNUAL MANNING COSTS FOR A 25,000 DWT BULK VESSEL 1982

(U.S. $'000)

Flag	Crew Size	Costs Per Man			Annual Manning Costs Per Vessel
		Wages	Other[1]	Total	
U.S.A.	31	$ 70	$ 13	$ 83	$ 2,573
Canada	33	36	6	42	1,386
Norway	23	36	12	48	1,104
Belgium	22	27	9	36	792
South Korea	28	9	5	14	392
Philippines	33	7	2	9	297

Source: CSR Consultants Ltd.

Note: [1] Includes Social Insurance/Pension, Victualling, Travelling.

Table 4.3 presents figures for a vessel of roughly the same size as the one used for Table 4.2. The data, however, are fr different sources and refer to somewhat different manning levels. The table confirms the previous statement to the effect that Canadian wages are at the top end of the scale internationally. Although the discrepancy between Canadian and the lowest reported cost is lower in Table 4.3 than in Table 4.2, Canadian crew costs are more than twice as high as those of the flag of convenience vessel.

Table 4.3

ANNUAL CREW WAGE AND VICTUALLING COSTS FOR A 28,000 TON GEARED BULK CARRIER 1984

Flag	Crew		Annual Cost[1]	
Liberian	Korean	27 men	$ U.S.	595,937
U.K.	U.K.	25 men		701,000
Belgian	Belgian	23 men		917,219
Canadian[2]	Canadian	23 men		1,317,782
Canadian[3]	Canadian	26 men		1,334,931

Source: Private Industry.

Notes: [1] Exchange rates used:
1.0 £ = U.S. $1.40
B. fr .56 = U.S. $1.00
C$ 1.00 = U.S. $ .75

[2 & 3] Difference between the two Canadian figures is due entirely to different manning scales.

Table 4.4

ANNUAL CREWING COSTS FOR A 29,000 TON VESSEL 1982[1]

(Pounds Sterling)

	British Officers with a Chinese Crew	British Officers and Crew
Wages and paid leave	217,500	362,376
Overtime	29,000	57,849
Crew travel	13,000	52,908
Manning expenses	4,400	42,118
Crew support costs	9,000	33,923
Total Crew Costs	272,900	549,174

Source: Centre for Policy Studies, **British Shipping: The Right Course,** Policy Study No. 67, Michael Colvin MP & Jonathan Marks, AICS, London 1984, p. 30.

Note: [1] Comparison of running costs of two identical 29,000 ton vessels built in 1977 and operating in 1982.

The three tables, 4.1 through 4.3, all demonstrate the difficulty or even inability of OECD flag vessels to compete, particularly in the highly competitive bulk trades which are of crucial importance to Canadian exporters. While the absolute figures presented vary from one table to the next, they can be shown to be internally consistent. By way of example, Table 4.1 gives U.S. $456 as being the base wage rate for a U.K. able-bodied seaman in 1984. When overtime, time off and other fringe benefits are added, this figure may double to $912 or $10,944 on an annual basis for a seaman at the bottom of the wage scale. The average pay for crew and officers on the ship will be substantially higher, again maybe double the amount or $21,888 per year. Adding victualling (food, etc.) to this could bring the cost per man up to about $25,000 per year. This figure is comparable with the U.K. annual crew cost figure of $701,000 in Table 4.3 which equals $28,040 per man.

Table 4.4 provides an insight into why traditional maritime nations may be forced to accept more and more foreign seamen onboard their vessels or to "flag out". The table compares the cost of running a U.K. 29,000 ton vessel with an all British crew versus operating with British officers and a Chinese crew. It is overwhelmingly clear that highly paid crews from high income OECD countries cannot hope to continue to compete with crews from low income nations. In the example shown, the all British crew is twice as expensive as a mixed crew.

No attempt has been made to estimate the theoretical costs of operating a Canadian flag core fleet. Many knowledgeable people consulted on this question agree that such an exercise would be futile and misleading. A reason for this is that there is no agreement as to what would constitute a Canadian flag core fleet, nor is there any clear indication as to what kinds of vessels would be required or what trades could be served. Although some have mentioned that a fleet of forty or fifty vessels could be considered, no data are available documenting the need for or feasibility of such a fleet.

4.2.4 **Concluding Remarks**

The cost figures presented clearly demonstrate the great difficulty or inability of the high income nations to compete without subsidy in the highly competitive deep-sea shipping environment. The changing composition of the world's merchant fleet in favour of crews from developing nations cannot

be expected to be reversed in this century. For Canada to consider measures to enter national flag deep-sea shipping at a time when maritime OECD countries are having great difficulty keeping their fleets from disappearing, does not make economic sense.

We believe that investment decisions in deep-sea shipping must remain the prerogative and sole responsibility of the individual shipowner, and that only the private entrepreneur can decide upon what types of vessels to operate and at what cost. In the present Canadian economic and regulatory environment, there is little room for a Canadian flag fleet in deep-sea trades, except under unique market conditions.

In specialized market niches, Canadian shipowners have demonstrated an ability to be innovative. During the last decade Canadians have developed specialized tug-barge systems which could have deep-sea application. More recently Canadian shipowners have been actively marketing overseas their self-unloading bulk carrier technology. There is seen to be tremendous potential for such vessels in the developing world where it provides a viable alternative to expensive shore based handling facilities. In a venture to lessen dependence on the nine month Lake season, two Canadian flag bulk carriers with specialized ice strengthening and shallow draft features have been carrying grain from Rotterdam and Hamburg to Leningrad.

4.3 **The Regulatory and Fiscal Environment of Canadian Shipping**

Despite Canada's dependence on international trade and deep-sea shipping to maintain a healthy and strong economy, successive Canadian governments over the last few decades have attached only a low priority to maritime transportation. This attitude has resulted in inadequate mechanisms to deal with many of the problems emerging on the international shipping scene.

Matters have been further complicated by the fragmentation and overlap of responsibility for maritime affairs within the federal government. The late Howard Darling observed in his 1974 report on shipping policy issues, "there is lacking [in Canada] the cohesiveness and unity of purpose that characterizes the shipping policy of most other nations, quite apart from any questions of the actual merits of such policies."

This state of affairs has led to an environment which can at best be seen as indifferent to the needs of the Canadian shipping industry. Some would even argue that Canada presents an adverse climate for Canadian based shipping companies committed to deep-sea transportation. The observed dispersion and fragmentation of Canada's international shipping expertise confirms that conditions for international shipping companies based in Canada discourage the continued development and growth of shipping expertise and management from taking place within our borders.

4.3.1 **Maritime Tax Policies**

Virtually all maritime nations engaged in international ocean transportation provide significant aid to their shipping industries. Canada stands alone among the OECD nations in that it offers no aid, subsidy or tax relief in support of its international shipping services.

There can be no doubt that Canadian taxation of international shipping has directly and significantly contributed to the move of Canadian based shipping activities to offshore locations. Canadian tax policies with respect to international shipping have become increasingly restrictive over

time and reflect a failure to understand the nature of this industry. As a result Canada has lost valuable shipping resources and may even have lost tax revenue because shipping activities moved out of Canada in order to stay competitive.

While many shipping nations in theory do not provide relief or exemption from income tax, other forms of aid may have the effect of eliminating tax on profits by the use of generous depreciation rules or tax free reserve funds. In yet other instances, any income taxes paid may be partially or totally offset through direct subsidies, official low interest loans and other means.

In evaluating the tax situation of shipping in a given country, it is not sufficient to study national tax laws. Detailed knowledge of rules and regulations as applied by tax authorities play a significant role in the determination of taxes. The same is true of accounting practises and the legal status of various corporate entities such as limited partnerships, joint ventures, holding companies, etc.

It is believed that as a general rule, international shipping services are not effectively subject to income taxes, except when profits are distributed as dividends to shareholders. In fact, one report prepared for the U.S. Committee on Ways and Means flatly states that most countries impose "little if any tax on international shipping."

4.3.2 **The Case of the United States**

It is useful to consider more specifically the American situation which reflects the co-existence of different and at times contradictory approaches to maritime policy. First, there is the U.S. flag fleet which for the most part is heavily subsidized, although there are a few notable exceptions where carriers have been quite successful without receiving direct subsidies. However, all U.S. flag vessels qualify for substantial indirect subsidization in the form of high paying government cargo for U.S. flag operators.

The U.S. flag fleet consists primarily of liner vessels, of which most are container vessels. In 1983, the oceangoing segment of the U.S. flag fleet amounted to 553 vessels for a total of close to 22 million dwt. Of these, 448 vessels were part of the active fleet.

The subsidized part of the U.S. flag fleet in 1982 received $340 million in operating differential subsidy. The subsidized companies for the same year reported $177 million in "shipping operations gross profit" **after** subsidies. Provisions for income taxes were $23 million. During the period 1961-1982 American flag shipping received a total of close to nine billion dollars in subsidies of which two thirds were subsidies to compensate for the high operating costs of U.S. flag vessels.

Theoretically U.S. flag shipping for tax purposes is treated similarly to other industries. In practise, it benefits from certain important benefits unique to the industry. These benefits, the Capital Construction Fund (CCF) and the Construction Reserve Funds (CRF), allow U.S. citizens to defer taxes on earnings from international shipping, provided such profits are reinvested in U.S. built vessels.

A second approach to deep-sea shipping is to be found in American policy with respect to bulk. The United States has allowed, even encouraged, the development of a significant bulk fleet under various foreign flags. A large share of this U.S. effective control (EUSC) fleet belongs to members of FACS, the Federation of American Controlled Shipping. In 1984, the FACS fleet amounted to 28 million deadweight tons of Liberian, Panamanian and Bahamian tankers, bulk carriers and specialized vessels. The total EUSC fleet in mid-1984 amounted to 43 million dwt carrying the flags of Bahamas, Honduras, Liberia and Panama.

The EUSC fleet is available to the United States government in the event of war or national emergency through written commitments of the owners and the countries of registry. It is eligible for U.S. war risk insurance, a major benefit for vessels operating in war zones.

Owners of EUSC benefit from tax deferral if their profits are reinvested in shipping or may enjoy outright tax exemption if the country of registry does not tax international shipping. While these vessels are registered "abroad" and owned by "foreign" corporations, registration and incorporation in the case of Liberia, may actually be done in New York City at appropriate Liberian agencies. In fact, the EUSC vessels may be effectively managed and controlled from the United States without jeopardizing their tax deferral or exemption privileges.

In order to qualify for EUSC status, vessels must be registered in Bahamas, Honduras, Liberia, or Panama. Additionally, each vessel must meet one of the following conditions:

(a) the ship has over 50 percent ownership by U.S. citizens, including corporations;

(b) the ship is covered by War Risk Insurance Binders issued by the U.S. Maritime Administration (MarAd);

(c) the ship is subject to MarAd contractual control as a condition of transfer of a U.S. flag ship to foreign registry.

Both the OECD and the United States Maritime Administration have recently published comprehensive reports on maritime aid and taxation policies in a large number of nations having an active involvement in ocean shipping. It is evident from an examination of these documents that the fiscal environment for shipping in Canada, when compared to that of other countries can only be described as hostile. As long as this situation remains unchanged, one cannot hope for any expansion of Canadian based international shipping.

4.3.3 **Regulations, Ship Inspection and Surveys**

Shipping is subject to extensive technical regulations and control necessary to guarantee the safety of crew and vessel. Such regulations can in some circumstances inadvertently affect the ability of shipowners to compete. The purpose of this section is not to imply that Canadian safety standards should be lowered. It is to enquire whether such regulation could be achieved without placing an excessive burden on the shipping community.

The Ship Safety Branch of the Canadian Coast Guard is the government department which has specific regulatory responsibilities towards safety of life at sea. The current role of the Branch has been expressed as follows:

> *"To develop and apply safety standards for the design, construction, operation and maintenance of ships, their machinery and equipment, navigation, handling and storage of cargo, qualification and certification of ship personnel, and for the prevention of pollution by ships in order to ensure the safe operation and navigation of all ships and marine vehicles in Canadian waters."*

To a large degree the regulations, codes and standards which are developed by the Ship Safety Branch are based on International Maritime Conventions and Codes promulgated by the International Maritime Organization (IMO) which was established under the aegis of the United Nations to promote

common international maritime safety requirements. Regulations and standards are also developed from recommendations resulting from formal investigations into marine casualties or can emanate from public pressures.

When implementing international maritime conventions, each country acceding to them drafts its own legislation. Although theoretically there should be uniform and common standards, in practise, differences do emerge. Beyond this there are concerns as to how some countries apply and interpret their regulations. Despite the best efforts of the Canadian Coast Guard in this regard, there is evidence that when transferring a foreign vessel to Canadian registry, additional expenses on safety measures are sometimes incurred. All foreign flag ships, irrespective of year built, are regarded as new vessels when transferred to Canadian registry and have to undergo extensive alterations.

In Canada, ship inspections and surveys are carried out by competent personnel guided by a regulatory process which mandates safety standards considerably beyond those imposed by other countries. Canadian shipowners contend that excessive modification costs are incurred in the name of safety. These costs may make difficult or uneconomical the transfer to Canadian registry of second hand vessels presently operating under foreign flag.

4.3.4 **The Environment for Canadian International Shipping – Some Concluding Remarks**

The cost environment for international shipping is such that Canadian flag ships with Canadian crews cannot at present compete successfully with fleets of estalished maritime nations. This situation is exacerbated by the fiscal and regulatory regime applied to Canadian based international shipping.

In the absence of a Canadian flag fleet it is important to maintain as much shipping expertise in Canada as possible.

Such expertise can take many forms. In the past it has included significant Canadian owned shipping operations controlled and managed from Canada. Unfortunately, the fiscal environment in Canada has encouraged the expatriation of Canadian owners and managers.

Additionally, various regulations make it difficult for Canadian owners to repatriate vessels presently registered abroad, should they wish to do so.

The government cannot affect a change in Canadian wage levels which would make it possible for Canadian owners to operate profitably with Canadian crews in international trade. The government can, however, significantly change the tax and regulatory environment facing Canadian shipowners.

Such modifications cannot be expected to lead to major changes overnight and may at first benefit only a small group of Canadians. In the short to medium term, it may be that some operating expertise of deep-sea vessels would return to Canada. The long term effect would be to lay the foundations for a strengthened maritime milieu in Canada on which future shipping activities can build, should circumstances warrant such a development.

4.4 **Options for Canada**

The choices which need to be made by Canada cover a wide range of options. It is not a simple question of whether we should have a fleet or not. In fact, we have a substantial fleet, both domestically and internationally, although the latter is under foreign flag.

It is important to recognize that we already possess a highly developed **deep-sea transportation system**, which includes ship operations, chartering, brokerage, ports and all other elements necessary to provide complete international deep-sea transportation services. The one missing element is Canadian flag vessels in our deep-sea trades. It has been shown that this is largely due to an economic environment which favors the transfer of shipping to low cost nations. This is true not only for Canada but applies worldwide. Even traditionally strong maritime nations are increasingly unable to maintain their national flag fleets in the face of economic realities.

The main options considered by the Task Force are the following:

1) the establishment of a core deep-sea fleet under Canadian flag;

2) the maintenance and strengthening of Canadian based shipping expertise;

3) an improved economic and regulatory environment for Canadian based shipping;

4) monitoring the international shipping environment;

5) mechanisms for protecting Canadian interests against foreign intervention in shipping.

In the following, we shall review our conclusions on these five questions.

4.4.1 The Canadian Flag Core Fleet Option

This question has been given considerable attention by various groups over the past decades, and many of the submissions received by the Task Force address this question specifically.

(a) Arguments Favoring the Development of a Canadian Flag Core Fleet

Some groups within the shipping industry have stated a clear and strong support for a Canadian flag core fleet. The Canadian Shipowners Association (CSA) and the Dominion Marine Association (DMA) maintain that there should be a gradual development of Canadian flag deep-sea capability. It is claimed this would result in long term economic benefits as well as being a prudent move on Canada's part in view of changes taking place in the international shipping market.

The CSA/DMA maintain that a Canadian fleet could become competitive in certain segments of the international shipping market through amendments to the Canadian corporate tax regime and the development of a favorable fiscal climate that would permit realistic labour contracts and training programs for seamen. Canadian shipowners do not favor subsidization programs and further state that cargo reservation is not desirable.

The Canadian Labour Congress (CLC) in its submission strongly supports the development of a Canadian flag deep-sea fleet. Its members recommend a fleet composed of repatriated Canadian ships as well as new ships built in Canadian shipyards.

Benefits identified as flowing from such a development would include improved employment, long term stability and growth in the shipping industry, increased Canadian control of working conditions and operation of ships trading from Canadian ports and an improved balance of payments for Canada.

The point is also made that reliance on foreign flag shipping may leave Canada at the mercy of fleets serving as instruments of national policies of their own countries. Furthermore in cases of national emergency, such as armed conflicts or embargoes on key commodities, a fleet capable of responding to Canadian interests would be invaluable. The CLC also see a Canadian flag deep-sea fleet as helping to consolidate our sovereignty over the offshore and the Arctic.

Several submissions received deal with the issue of national security and defense as a compelling argument for a revitalized Canadian deep-sea fleet. While recognizing that the economics of the shipping industry is the most important factor to be considered, the Navy Lague, the Naval Officers Associations of Canada, and Emergency Planning Canada put forward the proposal that non-commercial factors should also receive consideration by the Task Force. Proposals refer to the control in an emergency of Canadian owned ships which are registered under foreign flags, the resupply of Canadian forces overseas in maritime scenarios and the possibility of government incentives for shipowners who provide installations for modular weapons systems for merchant ships.

(b) **Reasons Why the Establishment of a Canadian Flag Core Fleet Is Unrealistic**

The creation of a Canadian flag core fleet to serve in deep-sea trades would presently require strong government intervention, either through direct subsidies or the reservation of cargoes for Canadian flag vessels or both. Such extreme measures have previously been taken by Canada only in wartime or in attempts to employ war-built fleets after hostilities were over.

While it is true that many OECD countries which Canada might use as a basis for comparison provide subsidies or practise cargo reservation, these countries no longer do so in order to promote and expand their national flag fleets. Rather, their efforts are aimed at slowing the decline of existing fleets and facilitating the retraining and relocation of jobless seamen. Some countries also consider strategic concerns sufficiently important to warrant the use of public funds to maintain a certain level of deep-sea transportation capacity.

Such maritime nations as Greece, Norway and the United Kingdom have been forced to accept as an inevitable fact the rapid decline of their national flag fleets. These countries also rely to a varying extent on foreign nationals to man their vessels.

Under present circumstances it would be impossible to envisage a Canadian flag fleet paying Canadian wages in competition with foreign shipowners operating under a different fiscal and regulatory regime. Furthermore, it cannot be demonstrated that at the present time there is any need for such a fleet to serve Canadian trade interests. This is not to deny that special market niches exist where Canadian owners in fact have been successful.

The question of a possible strategic need for a Canadian flag fleet has been raised. Canada's commercial deep-sea transportation needs lie primarily in the area of bulk shipping. Such vessels are ill suited to meet defense requirements, and the potential strategic value of a Canadian merchant marine is not evident. It is believed that Canada's strategic needs can be better provided for through existing cooperative arrangements with our NATO partners and through agreements with Canadian shipowners who in times of national emergencies would be willing to make their foreign flag fleets available for government use.

4.4.2 **Canadian Based Shipping Expertise**

Canadian shipping expertise extends over a wide range of shipping activities such as ship acquisition and financing, ship management, ship chartering and brokerage, shipping agencies, freight forwarding and marine insurance.

Some Canadian shipping experts are shipowners. Others can be found within shipping divisions or subsidiaries of large exporting firms. Yet others are consultants or intermediaries such as freight forwarders.

Only to the extent that such expertise is of international quality and freely available in Canada, can our exporters and importers be guaranteed free access to fully competitive transportation services. This collective know-how is essential to the efficient operation of our overseas transportation markets.

A key element within this pool of expertise is the shipowning entrepreneur. Unfortunately Canada has failed to create an environment conducive to the maintenance of shipowning and ship management expertise in this country. It is possible, however, to reverse this trend and even to attract new such talent to Canada in the future.

Canadian shipping entrepreneurs do not ask for subsidies. What they seek is freedom of action without undue government intervention, and a stable and enduring environment in which to operate according to commercial principles and practises common to international shipping.

Cities such as Halifax, Saint John, Quebec City, Montreal, Toronto, and Vancouver already have in place the commercial and financial infrastructure necessary for the further development of Canadian deep-sea shipping activities. In order to promote such development it is necessary for the federal government to initiate action in areas such as taxation, regulations and ship registration.

Steps to strengthen the presence of shipping expertise in Canada cannot be expected to produce great results in the short run. However, it would provide an important signal to the international shipping industry that Canada recognizes its importance to the economy and that it is willing to provide a new environment for shipping entrepreneurs. This can be done without any signficant costs to Canada, and the long term benefits could be major.

4.4.3 **An Improved Operating Climate for Canadian Deep-Sea Shipping**

The decline of Canadian flag deep-sea shipping understandably but regrettably has contributed to the belief that Canada takes no interest in deep-sea transportation. After World War II Canadian taxation made certain provisions for the unique technical and international characteristics of deep-sea shipping. Subsequently these provisions were modified to make the fiscal treatment of international shipping more "equitable" relative to domestic industries. Unfortunately, the effect was to contribute to the elimination of deep-sea shipping under Canadian flag. Past fiscal changes with respect to international shipping, rather than increasing the amount of taxes paid, had for result the loss for Canada of valuable jobs and human resources.

The failure to consider adequately the international environment in which deep-sea shipping operates, is not limited to taxation. It is believed that some regulatory measures and technical standards imposed upon Canadian shipowners have been unduly restrictive, and that they can in some instances adversely affect the ability of Canadian flag vessels to compete in foreign trades.

There is concern that regulatory agencies do not always fully understand the economic and commercial implications of regulatory decisions in the international shipping market and how they can effect the competitiveness of Canadian owners.

There is widespread sentiment that fiscal and regulatory policies and practises applied to deep-sea shipping have at times been based on specific technical considerations or principles rather than on a genuine consideration of the common good for all Canadian interests involved.

The Canadian government must strive to create an operating environment for shipping which is based on cooperation between government and industry and which takes into full consideration the commercial implications of government policies. Measures concerning export industries, whether of goods or services, must be based on the realities of the international marketplace.

4.4.4 **Monitoring the International Shipping Environment**

The international shipping environment is subject to continuing and significant changes. While on balance this has been beneficial to Canada, there is no guarantee that this will be the case in the future.

It is not possible to forecast future political, technological and economic trends with sufficient accuracy to develop long term policies covering all aspects of deep-sea shipping. It is therefore important that the international shipping environment be monitored on an ongoing basis by those directly affected by changes in international shipping markets, namely shipowners, labour and shippers. By establishing a monitoring body composed of these groups, the government will be in a position to systematically receive pertinent information from those close to the daily realities of shipping. It will also have a most valuable sounding board with which existing and future policies can be explored. Such a monitoring board could also promote a greater recognition of the importance of deep-sea shipping.

4.4.5 **Mechanisms for Protecting Canadian Interests Against Foreign Intervention in Shipping**

Among the options which have been suggested as being of interest to Canada, is the adoption of so-called defensive legislation. Such legislation would provide for responsive or countervailing measures against foreign governments which impose restrictions or conditions on shipping services of importance to Canada.

Some foreign governments have resorted to cargo reservation specifying the use of their flag in trade agreements. In other cases various administrative procedures have been used to achieve results similar to that of cargo reservation or cargo preference. For instance, giving preference to national flag ships in providing dock space can give rise to costly delays for shippers. Various forms of taxes and fees imposed on foreign tonnage or cargoes carried on foreign vessels also give rise to additional costs to shippers. Such practises are common in certain liner trades and could extend into the bulk trades in the future.

To date discriminatory practises by foreign governments have had limited impact on Canadian trade. Nevertheless there have been specific cases of undue and unacceptable interference by foreign governments with the principle of shippers' right to choose freely the most efficient shipping services.

Canada needs to be able to respond quickly and effectively in such cases. The potential risks involved in any such reaction must be carefully evaluated to avoid the possibility that disputes over shipping questions create an adverse climate for commercial relations with our trade partners.

Defensive legislation could serve both Canadian carriers and shippers. Countervailing measures could be used where a Canadian carrier operating under Canadian or foreign flag is denied equitable opportunities to compete in certain trades as a direct result of unfair practises by a foreign government seeking to promote the narrow interests of its national shipping line.

The objective of so-called defensive maritime legislation should be to protect broader trade interests, and must not be limited to the protection of shipping per se. Its ultimate purpose must be to promote efficient and competitive markets for ocean shipping.

4.5 **Concluding Remark**

This chapter has emphasized that the nature of the international shipping industry and its environment is such that there presently is limited scope for intervention by the federal government.

In certain specific areas, however, the government can and should take positive action which in the long run will serve to strengthen Canada's competitive posture in international trade and deep-sea shipping. The following chapter presents recommendations to that effect.

CHAPTER 5

RECOMMENDATIONS

INTRODUCTION

Shipping policies cannot be separated from our overall trade policies. There is a great need for a clear and unambiguous maritime policy in which Canada clearly states its intentions with respect to shipping and international trade. To this end, this chapter presents recommendations which we believe to be essential to the maintenance of efficient and competitive deep-sea shipping serving the interests of Canadian trade. Each recommendation is followed by an explanatory note presenting the underlying reasons and intent.

RECOMMENDATION 1

It is recommended that the federal government not take steps towards the establishment of a core deep-sea fleet under Canadian flag.

It has been suggested to us that the federal government should take steps towards the creation of a core deep-sea fleet under the Canadian flag, even if this would require direct operating subsidies or other forms of protection, including reserving a share of Canadian cargoes for Canadian flag vessels.

Benefits put forth as arising from the creation of a Canadian flag fleet are:

(i) an improved balance of payments position in our trade in services;

(ii) creation of employment for seamen and officers;

(iii) expansion of employment in auxiliary industries;

(iv) strengthened national security.

None of these claims can be substantiated as justifying the creation of a national fleet sponsored or financed partially or totally by the government. While each proposition may have considerable intuitive appeal upon a first examination, they cannot be demonstrated quantitatively or qualitatively to provide an appropriate basis for major changes in Canada's policy with respect to deep-sea shipping.

Balance of Payments Benefits

There are various estimates of the cost of carrying Canadian oceanborne trade. Such estimates as do exist, however, are based on simple extrapolation of typical freight to value of goods ratios, and cannot be cross-checked against actual expenditure. Nevertheless, the often quoted figure of $5 billion may give an indication of the order of magnitude. An important share of the ocean freight bill is paid for and controlled by our foreign trade partners. Thus, the share of Canada's ocean freight bill which is presently effectively controlled by Canadian firms is substantially less than the total freight bill.

The use of Canadian flag vessels would not result in a complete recovery for Canada of its effectively controlled portion of the deep-sea ocean freight bill which includes costs other than those directly related to the vessel. Port charges, pilotage fees, loading and unloading, storing and other

costs are incurred both in Canadian and foreign ports. Together, they constitute a significant part of the total bill. Such charges and their impact, positive or negative, on our balance of payments would not be significantly affected by the creation of a Canadian flag fleet.

A Canadian flag fleet could contribute to our balance of payments only if it were truly competitive on an international scale. Success in foreign trade, be it of goods or services, comes from concentrating on what we do particularly well relative to other countries and relative to the national economy. Unfortunately, deep-sea shipping under Canadian flag does not enjoy a competitive edge over foreign flag ocean shipping, nor can it be demonstrated to constitute an attractive use of domestic resources.

For a Canadian flag deep-sea fleet to operate without substantial subsidies, it would be necessary to set freight rates at levels above international market rates. This means that it would be necessary to reserve cargoes for Canadian vessels. Such compulsory use of Canadian flag vessels would detrimentally affect Canadian exporters' ability to compete in foreign markets.

In general, the balance of payments argument in favor of the creation of a Canadian flag fleet is spurious unless it can be shown that such a fleet would be fully competitive on commercial terms without any form of subsidies or cargo reservation.

Employment Creation

It has been argued that the establishment and maintenance of a Canadian flag fleet would create employment opportunities for Canadian seamen and officers. However, it is clear that the total number of positions created would be limited.

Deep-sea shipping is no longer a labour intensive industry. Increased vessel size and productivity mean fewer vessels and a reduction in the total number of men onboard. Vessel automation could further reduce manpower requirements. Because of the capital intensive nature of shipping, the amount of capital for each new position created per job would be high and significantly higher than in the economy at large.

By way of example, a modern bulk carrier may require no more than twenty-five men onboard. Allowing for time off, this could mean fifty jobs per vessel. If a total of fifty such vessels were put into service, it could mean the creation of no more than twenty-five hundred jobs over a period of many years.

More important, however, is the fact that Canadian wage levels are considerably higher than prevailing wage levels in the majority of the shipping nations presently serving in our trades. Again, Canadian crewed vessels would require significant operating subsidies in order to survive in international services. This does not preclude the possibility that high cost vessels can operate successfully in certain specialized market niches.

American experience demonstrates that to maintain a presence in competitive shipping markets can be an expensive proposition for the public purse. In 1982, the American government provided U.S. shipowners with more than 400 million dollars (U.S.) in operating subsidies alone. During that same year total subsidy programs amounted to one billion dollars. This represented $62,000 per onboard position. As there were 2.2 employees per position, subsidies per employee were of the order of $28,000. Despite this massive outlay, U.S. flag vessels carry only about six percent of American

oceanborne trade, most of it liner traffic. Although some U.S. shipping companies operate without direct subsidies, they do benefit from considerable indirect subsidy in the form of government reserved cargo.

The high cost of maintaining maritime employment in industrialized countries is the major factor behind the decline of these fleets and the employment of seamen. For instance, the total number of persons employed in the British merchant marine declined from 96,000 in 1977 to 46,000 in 1983. During the same period, the number of British nationals onboard British ships declined from 78,000 to 40,000.

A merchant marine would be ill suited as a sector for job creation in Canada because of our high wage and salary scales. Additionally, such a move would represent an attempt to go against a long term trend in OECD countries. While traditional OECD shipping nations in recent years have provided various forms of subsidies to their national fleets, they have done so not to expand employment but in an effort to slow the decline of their national fleets and related employment of nationals. Even traditional maritime countries such as the United Kingdom and Norway are accepting and even facilitating the transfer of vessels to foreign flags as a result of an increasing awareness that the economic difficulties faced by their national flag fleets can no longer be seen as transitory.

In the case of Canada, it is of paramount importance to recognize the fundamental significance of the availability of low cost shipping to our exporters. Any attempt to finance job creation in the merchant marine through higher freight rates and cargo reservation would undoubtedly lead to jobs lost in our export industries. The number of jobs thus lost would be greater than the jobs created in the maritime sector. Finally, it is a fact that job creation through subsidies gives rise to distortions in the allocation of society's scarce resources.

Employment in Auxiliary Services

It is often argued that for every job created in industry, additional jobs will be created in auxiliary industries supplying the sector directly affected by the employment generation programs. This "multiplier" argument, although having both an intuitive appeal and a basis in economic theory, often gives rise to exaggerated claims that tend not to materialize in practise.

In the case of ocean transportation, it is important to recognize that the required auxiliary services are already in place at highly competitive prices. While economic and regulatory factors have essentially eliminated Canadian flag vessels from our deep-sea trades, many Canadians are actively engaged in ocean shipping both at home and abroad. Canadian shipowners and shippers operate or control a significant number of foreign flag vessels serving our trades. Canadians are involved in related activities, such as ports and terminal operations, loading and unloading, brokerage, forwarding, etc.

The creation of a Canadian flag fleet would eliminate an equivalent amount of foreign shipping capacity from our trades. Therefore, the net impact on most auxiliary services would be negligible. The substitution of Canadian for foreign crews, however, would presumably increase domestic purchasing power, and should therefore have some multiplier effect.

Whatever multiplier effects might come from the expansion of auxiliary industries following the creation of a Canadian flag fleet are expected to be small and cannot be used to justify the creation of a Canadian flag fleet unless such a fleet can be demonstrated to be competitive on commercial terms.

Strategic Considerations

It has been stated that a merchant marine represents a significant element in a nation's total defense system. Merchant vessels contribute in various ways to strengthening national security. They can carry troops and their equipment and serve as auxiliary naval vessels. They can serve as supply vessels for forces stationed overseas, and in times of national emergency may also play a role in supporting the national economy by insuring the supply from overseas sources of materials and goods critical to major industries.

Such considerations, however, may be of limited relevance to the question of free access to competitive shipping services for Canadian shippers. Our greatest needs in ocean transport are in the bulk trades. Vessels appropriate for such trades are unsuitable for the transportation of troops and their equipment.

Although Canadian flag bulk carriers could serve to a limited extent as military supply vessels, it would be an expensive and unwarranted undertaking to establish a merchant marine on the basis of its potential military usefulness.

Canada's NATO allies include some of the largest OECD shipping nations with modern merchant fleets which would be available in the event of war. Where the Canadian armed forces have unique transportation needs such needs should be met by the construction and operation of special navy vessels financed under the national defense budget. Under no circumstances would it be justified to require Canada's transport users to finance or pay for the operations of a fleet motivated by national defense considerations.

It would be advisable, however, to plan for government use of Canadian owned vessels in the event of a national emergency. Such plans should cover all Canadian controlled vessels, irrespective of their flag. This point provides the basis for a separate recommendation.

RECOMMENDATION 2

It is recommended that Canada, as a major importing and exporting nation with significant reliance on ocean transportation, encourage and strengthen its expertise and interests in international shipping.

Canada's economic health depends upon the vitality of its export sectors. The continued growth of our foreign trade requires unimpeded access for shippers to an efficient and competitive transportation system of which international shipping is an integral part.

Therefore, it is essential that the federal government take the lead by attaching a higher priority to the understanding and analysis of ocean transportation. Further, it must recognize the importance of maintaining and promoting shipping expertise in the private sector. The major steps by which the government can pursue these objectives are detailed in Recommendations 3 and 4 which follow.

The presence of a strong basis of shipping expertise within Canada is essential in order that Canada may respond more effectively and forcefully to the complex and changing international shipping environment and protect its exports and imports.

International shipping is a complex and composite set of activities of which shipowning is but one element. Other important components of ocean shipping include:

- ship acquisition and financing
- ship management
- ship chartering and brokerage
- shipping agencies
- ship chandlery
- freight forwarding
- marine insurance

An efficient ocean transportation system requires expert and practical knowledge of the above and related activities. Canada benefits from an important reservoir of knowledge in all these areas. In addition to transportation expertise of both shipowners and shippers, Canada benefits from a sophisticated transportation infrastructure, including modern ports linking overseas transportation with a highly developed inland waterway, rail and highway system. Canada's global transportation system must continue to develop and adjust to ongoing changes in international shipping markets.

The implementation of the following recommendations will strengthen Canada's ability to respond to present trends and future changes in deep-sea shipping.

RECOMMENDATION 3

It is recommended that the government create a fiscal environment conducive to the establishment and maintenance of international ship management activities in Canada.

Economic trends beyond the control of the federal government have led to the disappearance of Canadian flag deep-sea shipping. The government can, however, act forcefully to promote and maintain ship management activities within Canada.

Presently, managing a shipping corporation from Canada will subject that corporation to Canadian income taxes even if its vessels are operating exclusively in international trade. As a result, Canadian shipowners have found it necessary to take up residence abroad in order to operate in a fiscal environment consistent with the needs of deep-sea shipping.

Therefore, it is recommended that Canadian tax legislation be modified in order to create a more hospitable fiscal environment for the maintenance and development of ship management expertise in Canada. Specifically, it is recommended that legislation allowing for the creation of "International Shipping Corporations" (ISCs) be adopted. Such legislation should include the following elements:

(i) An ISC would be a Canadian corporation, resident in Canada, with a majority of Canadian resident directors. It would be required to be majority owned by Canadian residents, either individuals or corporations. The ISC would be managed in Canada, using resident staff and premises.

(ii) The ISC could own ships (direct or disponent ownership) registered under any flag, including Canadian, directly or through wholly owned foreign subsidiaries.

(iii) Provided the ISC earned not less than 90 percent of its income from international shipping operations, including capital gains from sale of ships, it would not be taxed in Canada on its income. International shipping would be defined as the operation of a ship in international

traffic as specified in section 248(1) of the Income Tax Act. Such exempt income would include dividends received from wholly owned foreign subsidiaries, provided such subsidiaries were established for the purpose of owning vessels to be used in the business of the ISC.

(iv) The ISC would be required to file tax returns in Canada and to provide other information as needed to support its status.

(v) Dividends paid from the ISC to Canadian residents would be taxable in Canada. Dividends paid to non-resident shareholders would be subject to a withholding tax in accordance with section 212(2) of the Income Tax Act, or relevant conventions.

(vi) Rules would be needed to determine the taxation of income if such a corporation ceased to qualify as an ISC.

It is intended that the fiscal relief recommended above be available irrespective of flag. It would apply to management activities involving titled vessel ownership and disponent ownership (lease or bareboat charters), provided the vessels are engaged in deep-sea international operations. Thus, activities other than ship management, such as freight forwarding, LCL consolidation and inland transportation would not be included in this fiscal relief plan.

While it is difficult to predict the immediate effect of the implementation of this recommendation, it is believed that its long term effect would be most beneficial. It would provide a clear signal to both shipowners and exporters that they may freely operate and manage ships from Canada under tax considerations similar to those prevailing in the United States and in most European countries where various forms of aid to national shipping have the effect that international shipping pays no or minimal income tax.

The cost of taxes foregone by Canada would be close to nil as the overwhelming majority of activities considered under the above recommendation at the present time escape Canadian taxation by operating "offshore". If there is any loss on this account, it would be insignificant, and can be expected to be more than offset in the long run by personal income and other taxes generated by expanded ship management activities in Canada in the future.

The establishment of the ISC should not inhibit Canadian companies from owning in whole or in part, shares of foreign companies managing and operating vessels under Canadian or foreign flag.

It is believed that the implementation of this recommendation will increase the number of Canadian owned vessels which in times of national emergency, could be made available to the government in accordance with the agreement of understanding proposed in Recommendation 5(a) below.

RECOMMENDATION 4

It is recommended that an Advisory Board consisting of representatives from industry, labour and government be created to monitor on an ongoing basis the international shipping environment. This Advisory Board should be created by and report to a Committee of Ministers responsible for transport, trade, external affairs, and industry.

It is further recommended that, upon the advice and counsel of the Advisory Board, the government consider mechanisms enabling it to react in the event of intervention in Canadian shipping markets by foreign governments.

While it has been concluded that changing circumstances in the international shipping environment do not now detrimentally affect Canadian trade interests except in isolated cases, there remains the possibility that present conditions will not prevail in the future.

International shipping is subject to continuous change as a result of diverse and often conflicting forces. The effects of such changes cannot be predicted with any certainty and it is essential that shipping markets be monitored in a systematic fashion by all groups having a direct interest in ocean transportation.

It is therefore recommended that a high level Advisory Board be created in order to monitor and evaluate trends in the international shipping market deemed to be important to Canada's foreign trade.

This Board could further serve as a sounding board for ministers responsible for policies which may have an impact upon or be influenced by changing conditions in maritime transport markets.

The members of the proposed Advisory Board should constitute a cross-section of senior representatives of shippers, shipowners, labour unions and the federal government having an expertise in international ocean transportation.

It is recognized that the government's present approach in dealing with shipping problems is fragmented and not sufficiently coordinated. As a result, the government is often unable to respond quickly to protect Canadian interests in specific instances. It is hoped that the Advisory Board could alleviate this problem by serving as a focal point for policy initiatives and coordination. It is believed that the creation of such a board will foster an improved mutual understanding among those actively interested in ocean shipping, thereby providing a stronger basis for coordinated and effective responses to changing circumstances in international shipping markets.

In general, problems of government intervention which may occur in certain trades from time to time should be resolved whenever possible through commercial negotiations, supported by diplomatic representations as required.

Canada should strengthen its capacity to respond quickly and efficiently to any threats and impediments to trade, manifest in protectionist foreign shipping policies and practises. Such responses by Canada often need to be on a case-by-case basis where time is of the essence. The various ministers having a direct interest in these questions need to develop an ability to respond with a concerted approach in a very short time period which in some cases could be a matter of days or in extreme situations, hours.

In some cases, commercial and diplomatic initiatives may be insufficient to deal with persistent protectionist trade and shipping policies of other nations. It is therefore necessary for Canada to develop legislation enabling it to respond vigorously to protect Canadian trade interests in situations where countervailing measures or the threat thereof, may be the only way to assure free and competitive access to shipping markets. Canada should carefully consider legislation already in place in several OECD countries with a view towards the possibility of undertaking countervailing measures jointly with other OECD countries. The government should actively and aggressively pursue multilateral initiatives to promote and protect the freedom of international shipping markets.

Only as a last resort and after consultation with trade and shipping interests should Canada consider bilateral shipping agreements. In such cases every effort should be made to assure access for third parties or crosstraders to the shipping markets affected by bilateral agreements.

Proposed programs of action and legislation relating to foreign government intervention in Canadian shipping markets should be reviewed by the Advisory Board which advises responsible ministers on the commercial desirability and practicality of the government's policy initiatives in the area of international ocean transportation.

RECOMMENDATION 5

It is recommended that further consideration be given to certain issues which arose during deliberations of the Task Force and which were deemed outside its mandate or technical competence.

(a) **Availability of Canadian Owned Vessels in the Case of National Emergency**

It is suggested that the federal government initiate discussions with Canadian shipowners in order to develop an agreement of understanding on the availability of Canadian owned deep-sea vessels in an emergency situation.

A significant fleet of deep-sea vessels owned and operated by Canadian nationals is presently operating under various foreign flags. Although not all such vessels are suitable for strategic purposes, some could be most useful in a national emergency. It is believed that these ships could promptly be made available to serve Canadian military needs and to maintain essential commercial services.

The United States has long had agreements with the beneficial owners of the U.S. offshore fleet, the so-called U.S. effectively controlled fleet. Such ships, generally manned by foreign nationals, have repeatedly served the United States during various conflicts. The American government considers the U.S. effectively controlled fleet an important element in its strategic planning.

Canada's strategic needs for ocean transport capacity in the event of international conflicts could be alleviated by existing Canadian tonnage provided the necessary mechanisms are in place to administer the transfer of such vessels to government use.

(b) **The Future Role of Arctic Shipping**

It is suggested that an appropriate multidisciplinary group be appointed to coordinate and promote Canadian interests in the field of Arctic shipping.

Lead and zinc concentrates are already being shipped from the Arctic. While there is potential for future activity in the movement of oil and gas, it is impossible to predict accurately the timing and levels of such shipments.

The future exploitation of the Arctic will depend on the availability of reliable and economic shipping services. The development of such services represents a technological challenge of considerable magnitude as the hostile marine environment gives rise to extremely difficult operating conditions. Additionally, there is considerable concern for the fragile environment and how it can be best protected in future.

While Canada already has considerable expertise in Arctic navigation and transportation, it is essential that Canada make a strong and concerted effort to remain at the leading edge of Arctic maritime technology.

(c) Regulations and Technical Standards

It is suggested that the impact of economic and technical rules and regulations on the ability of Canadian shipowners to compete in international shipping markets be reviewed.

Present economic regulation renders difficult and expensive the operation of Canadian flag vessels in international trade. For example, should a ship require emergency repairs while overseas the vessel would become dutiable upon its return to Canadian domestic trades for its entire value — and not only on the amount of repairs — if it is deemed that the repairs undertaken were not limited to the strict minimum necessary. In fact, Canadian rules could in extreme cases lead to duty being payable each time a Canadian flag vessel resumes operations in domestic trades after having served abroad. Such rules reduce the operational flexibility for shipowners who participate both in cabotage and international trades.

It has been suggested that some uniquely Canadian technical standards by being unduly restrictive, impede the transfer of foreign vessels to Canadian flag. While participating actively in the work of the International Maritime Organization (IMO) towards establishing uniform and adequate standards for safety at sea, Canada has established additional rules and standards some of which go considerably beyond those established by IMO. It is not implied here that safety standards should be relaxed but only that they be reasonable and acceptable by international standards.

MINORITY REPORT

OF THE

TASK FORCE ON DEEP-SEA SHIPPING

BY

ROBERT F. COOK, NATIONAL PRESIDENT

CANADIAN MERCHANT SERVICE GUILD

AND

ROMAN GRALEWICZ, PRESIDENT

SEAFARERS' INTERNATIONAL UNION

APRIL 1985

It is with regret and frustration that we are forced to disassociate ourselves from the Report to the Minister of Transport of the Task Force on Deep-Sea Shipping. Regret, because we would have much preferred to be part of a positive move towards the re-establishment of a Canadian flag deep-sea fleet. Frustration, because once again, a spark of optimism about the creation of such a fleet, has been snuffed out in this Report — we hope only momentarily.

When the former Minister of Transport (Mr. Axworthy) approached us early in 1984 to sit on the Task Force, we understandably had some reservations. First, as a matter of record, since the Second World War, it was primarily a succession of Liberal administrations that had failed to integrate maritime policies with overall industrial and trade policies. Second, it was obvious that a federal election was then in the not-too-distant future; therefore, the Task Force had to be viewed to a certain extent, as part of a pre-election strategy. Third, we were concerned that the membership of the Task Force was too heavily oriented to the interests of the users of shipping services. Lastly, we felt that the Terms of Reference were narrowly-based and insufficiently directive in terms of promoting the case for a deep-sea fleet.

Nevertheless, in spite of these apprehensions, we accepted the invitation to join the Task Force, believing that our input would have some impact on its outcome. Unfortunately our disillusionment set in early in the process and never abated.

The Report takes its cue from five words in the Terms of Reference. To quote: "... the task force is charged with ... defining options for and recommending upon government policies or programs which might be modified or adopted to improve Canada's shipping industry **without detrimentally affecting Canadian trade**." (emphasis added)

From beginning to end, the Report leans on the phrase "without detrimentally affecting Canadian trade", thereby arriving at its main recommendation that "the federal government not take steps towards the establishment of a core deep-sea fleet under Canadian flag." Why? Because, for a variety of reasons, Canadian shipping would not be competitive presently, with many foreign alternatives.

Surely, in 1985, none of us familiar with the international shipping market, need a year-long Task Force to repeatedly reinforce that message. It is a message that dates back to the dissolution of the Canadian fleet in the late 1940's and that has effectively blocked serious consideration of its revival ever since. It is a message that comes straight from the boardrooms of the major users, principally the large exporters of our natural resources. We do not quarrel with their right to argue their own commercial self-interest. On the other hand, we did expect a federal Task Force to present a fair and balanced picture in the overall national interest. Instead, we are faced with yet another reiteration of the users' point of view.

The opening chapter of the Report states: "Canadian deep-sea transportation needs are highly diverse and can only be satisfied by free access to a competitive shipping market. Therefore, over time, Canada has come to rely almost exclusively on foreign flag shipping to serve our trades ... It is difficult to quantify Canada's future deep-sea transportation needs and what type of ships would be required."

It is little wonder, given such a biased beginning, that the Report concludes: "Under present circumstances it would be impossible to envisage a Canadian flag fleet paying Canadian wages in competition with foreign shipowners operating under a different fiscal and regulatory regime. Furthermore, it cannot be demonstrated that at the present time there is any need for such a fleet to serve Canadian trade interests."

Consequently, within the confines of its incomplete analysis, the Report is coherent from start to finish. In the process, however, it either ignores or quickly dismisses several significant factors. It overrides the shipping industry, both management and labour, Transport Canada's discussion paper (**Canadian Deep-Sea Shipping Policy: Meeting New Challenges**, June 5, 1984) and other analyses of the benefits of a deep-sea fleet.

A brief review of these other sources of informed opinion serves to illustrate the Report's deficiencies.

The joint submission to the Task Force by the Canadian Shipowners Association and the Dominion Marine Association (July 1984) advocates: "the gradual development of Canadian flag deep-sea shipping capacity through the creation of a fiscal and operating environment which would allow Canadian shipowners to become competitive in selected segments of the world shipping market." Noting that a Canadian merchant fleet would provide significant long-term benefits to the national economy and that the absence of a program to develop a Canadian presence in international shipping (given foreign government intervention), carried with it significant economic risk, the CSA/DMA went on to argue for appropriate fiscal incentives. When questioned during his appearance before the Task Force, Admiral Timbrell of the DMA indicated that, with appropriate government support, up to fifty deep-sea vessels could be operating competitively under the Canadian flag within a few years.

The Canadian Labour Congress' Council of Maritime Unions (of which we are a part), in its submission (July 1984) identified several reasons — sovereignty, vulnerability to foreign shipping, direct (both on board and in shipbuilding/repair) and indirect (e.g. steelmaking) employment, balance of payments, tax revenues and the reality of Canada as a trade and ocean-bound nation — why Canada should pursue "a strategy that combines repatriation and a shipbuilding and repair program, in order that, over time, as older vessels are replaced with more technologically-advanced ships, the Canadian deep-sea fleet would be completely Canadian built, registered and crewed."

The above-mentioned **discussion paper** documents several reasons for the development of a Canadian-flag deep-sea fleet. These include: the potential for economic development opportunities in a large and diversified industry, the protection of long-term Canadian interests in an industry affected by interventions of foreign governments, consideration of strategic factors such as sovereignty over Canadian waters, environmental protection, balance of payments and national defence.

A 1981 report prepared for Transport Canada's Canadian Marine Transport Administration by the IBI Group (**Economic Benefits of a Canadian Merchant Marine**) quantified in dollar terms the benefits of Canadian flag operation on increases in total economic output, increases in direct government receipts and increases in foreign exchange earnings.

And, as far back as the 1970 Hedlin Menzies report to the Canadian Transportation Commission and in several independent studies since, **selective** market opportunities have been identified as available and worth pursuing. Hedlin Menzies for example, concluded that large capital intensive bulk carriers could be economically viable. The basic point is that the development of a Canadian deep-sea fleet would have to begin somewhere, the most logical place being in those trades where market niches are open.

In other words, there are a number of convincing arguments in favour of the gradual development of a Canadian-flag deep-sea fleet — arguments that have not been adequately addressed in the Task Force Report.

Ironically, the Report acknowledges the presence of a Canadian Great Lakes fleet. The Great Lakes/Seaway fleet is well managed, many of the ships are equipped with innovative cargo systems and advanced propulsion systems and it demonstrates to a high degree the ability to be sensitive to the needs and problems of the shippers who use its services. This situation has resulted from subsidies for shipbuilding to encourage the modernization of the Great Lakes fleet, as well as a 1965 amendment to the Canada Shipping Act which restricted the coasting trade within the St. Lawrence River and Seaway to Canadian flag vessels. One wonders, had the open registry logic of this Task Force been accepted, whether even the Great Lakes/Seaway fleet would exist today.

The Report's recognition of the Great Lakes/Seaway fleet is difficult, if not impossible, to reconcile with its recommendation that the government create a more hospitable fiscal environment for the establishment and maintenance of shipping management expertise in Canada. Its proposal — that Canadian tax legislation be modified to allow for the creation of "International Shipping Corporations" (ISC) — would amount to nothing more than "paper" repatriation. It would reward corporations such as Canadian Pacific Ltd. which have established foreign subsidiaries to operate their fleets under foreign flag and with foreign crews. We completely reject this option. These ISC's could continue to operate under foreign flags and with foreign crews, but because they would be Canadian corporations their ships could be designated as Canadian for the purposes of the UNCTAD 40-40-20 shipping formula. This would permit easy circumvention of the real intent of the UNCTAD formula. Instead of the "sleight-of-hand" ISC scheme, we believe that building on existing domestic expertise, especially the ocean-going lakers, would not only result in more economic benefit to Canada but would also help sustain those ship operators that have demonstrated a commitment to Canadian interests in shipping.

In summary, we remain convinced that a Canadian-flag deep-sea fleet is not only desirable, but also viable given the proper support. Issues such as job creation, arctic/offshore resource activity, excessive reliance on foreign flag shipping to carry our exports and imports, the impact of cargo reservation and other unilateral, bilateral and multilateral shipping arrangements and the potential for specialized ships for particular trade, all need to be included in a re-examination of a deep-sea fleet.

The Report observes that "Despite Canada's dependence on international trade and deep-sea shipping to maintain a healthy and strong economy successive Canadian governments over the last few decades have attached only a low priority to maritime transportation". It then proceeds to carry on that tradition of neglect in a distorted, one-sided manner.

The CLC's submission began by stating that "too much dust on too many previous reports and studies serve as a reminder of lost opportunities and foregone benefits to Canada." In the case of this Report, we can only say, let the dust settle and fast.

Our concluding comment to the Progressive Conservative government and the Minister of Transport especially, would be to ignore this Report and, as a starting point, go back to the last Tory government's Speech from the Throne (October 9, 1979) which expressed commitment to the development of an effective Canadian merchant fleet. The Minister will also be aware that his department (also in October 1979) issued a **Background Paper on Deep-Sea Shipping** which supported the desirability of putting in place measures to encourage the gradual development of a Canadian deep-sea fleet.

We are prepared now to give the Minister our assurances that, despite many disappointments, we are more than prepared to co-operate with any initiative that builds upon that kind of positive approach. More than enough time, including the life of this Task Force, has been wasted.

APPENDICES

APPENDIX 'A'

TERMS OF REFERENCE FOR THE INDUSTRY/LABOUR TASK FORCE ON DEEP-SEA SHIPPING

The task force is established to determine whether changing circumstances have affected the international shipping market in a direction and to a point where Canadian trading interests could be detrimentally affected and where the Canadian government should take action to encourage the expansion of the Canadian deep-sea fleet.

Should such action be deemed appropriate, the task force is charged with:

1. identifying any factors which are inhibiting the growth of this industry in Canada, and

2. defining options for and recommending upon government policies or programs which might be modified or adopted to improve Canada's shipping industry without detrimentally affecting Canadian trade.

Within this latter task, the panel is to determine whether there is a need for blanket or selective incentives, and, if so to recommend the nature of such incentives as would be consonant with Canadian needs. Further it is to determine what, if any, defensive measures the government should be taking to protect Canadian interests against the intervention by foreign governments in the shipping market.

In meeting its objectives the panel should take into account such factors as the following:

1. views of all potentially affected Canadian interests including shippers, shipowners, labour;

2. transportation requirements of Canadian importers and exporters with respect to levels of service and cost;

3. the impact of its recommendations upon all Canadian interests including importers, exporters, and carriers;

4. current and potential participation of Canadian carriers in the world market under current and modified government policies;

5. the economic and other benefits and risks associated with continued reliance by Canada on the international shipping market including:

   - effects on Canada of the efforts of other governments promoting their fleets, and

   - the ability of Canada to act in times of national emergency.

APPENDIX 'B'

COMPOSITION OF TASK FORCE

Theodore M. Allen
Vice-President,
United Grain Growers,
Taber, Alberta

Anne G. Burnett
Manager,
Offshore Project,
Fednav Limited,
Montreal, Quebec

Pierre Camu
Vice-President,
Lavalin Inc.,
Ottawa, Ontario

The Honourable John V. Clyne
Vancouver, British Columbia

Robert F. Cook
National President,
Canadian Merchant Service Guild,
Ottawa, Ontario

Gary S. Duke
Vice-President,
Government Relations
British Columbia Resources Investment Corp.,
Vancouver, British Columbia

David K. Gardiner
President,
Misener Transportation Ltd.,
St. Catharines, Ontario

Roman Gralewicz
President,
Seafarers' International Union,
Montreal, Quebec

Trevor D. Heaver
Director,
Centre for Transportation Studies,
University of British Columbia,
Vancouver, British Columbia

George E. McClure
Senior Executive,
McCain Foods Ltd.,
Toronto, Ontario

Robert J. Paterson
Vice-President & Director,
N.M. Paterson & Sons Ltd.,
Thunder Bay, Ontario

Gunnar K. Sletmo — Chairman
Professeur Titulaire,
Ecole des Hautes Etudes Commerciales,
Montreal, Quebec

Ian G. Stott
President,
Stott Aluminum Corp.,
Sydney, Nova Scotia

Rupert J. Tingley
President & General Manager,
CN Marine,
Moncton, New Brunswick

Gail L. Zahradnitzky — Executive Secretary
Senior Economic Advisor,
Shipping Policy Development,
Transport Canada,
Ottawa, Ontario

RECORD OF SUBMISSIONS TO THE TASK FORCE ON DEEP-SEA SHIPPING

INDIVIDUALS

Mr. A. Baldwin
St. Alberta, Alberta

Mr. J.S. Mannall
Vancouver, B.C.

Mr. A. Farinha
Parksville, B.C.

Capt. E.M. Rocic
Nanaimo, B.C.

Capt. R.L. Hinder C.D.
Richmond, B.C.

Mr. D. Miller
Vancouver, B.C.

Mr. C. Malka
Mont-Royal, Québec

Capt. E.P. deCunha
Victoria, B.C.

Mr. F. Zahra
Willowdale, Ontario

Mr. L. Elliston
Montreal, Québec

Mr. J. Gallagher
Dartmouth, Nova Scotia

Mr. R.E. Barron
Scarborough, Ontario

Mr. J.R. Johnstone
Vancouver, B.C.

Mr. K.K. Alwood
Delta, B.C.

Mr. P.I. Westby
Whonnock, B.C.

Mr. P.R. Charter
North Vancouver, B.C.

Mr. B. Hoddinott
Vancouver, B.C.

Mr. T. Bruusgaard
Vancouver, B.C.

Mr. R.H. Matheson
Nun's Island, Montreal, Québec

Mr. M. Nash Kelly
Viewmount Allen Heights
Head of St. Margarets Bay, N.S.

Mr. J.S. Cooper
Montreal, Québec

Mr. B. Clark
Ottawa, Ontario

Dr. J.D. DeJong
Montreal, Québec

Commander W.D. McRitchie
Gloucester, Ontario

Mr. G.E. Kristinsson
West Vancouver, B.C.

Mr. J.M. Reyes
Vaudreuil, Québec

COMPANIES, CORPORATIONS

Potash Company of Amercia
Sussex, N.B.

St. Regis (Alberta) Ltd.
Hinton, Alberta

Consolidated Durham Mines &
Resources Ltd.
Prince William, N.B.

McIntosh, Taylor & Associates
Manotick, Ontario

Heath Steele Mines Ltd.
Newcastle, N.B.

Acres Consulting Services
Toronto, Ontario

Peter R. Church & Associates
Toronto, Ontario

Bowater Mersey Paper Co.
Liverpool, N.S.

Fraser Inc.
Edmundston, N.B.

Flax Growers Western Canada
Regina, Saskatchewan

PCS Sales, Mr. D.E. Logsdail
Saskatoon, Saskatchewan

FP Fishery Products Ltd.
St. John's, Newfoundland

Montreal Shipping Inc.
Montreal, Québec

Canada Packers Incorporated
Summerside, P.E.I.

Boise Cascade Canada Ltd.
Newcastle, N.B.

J.D. Irving Ltd.
Saint John, N.B.

Cape Breton Development Corp.
Sydney, N.S.

Canadian Pacific
Montreal, Québec

Henderson Lumber Co. Ltd.
Montreal, Québec

Canpotex Limited
Toronto, Ontario

Noranda Sales Corporation Ltd.
Toronto, Ontario

Anglo Canadian Shipping Co.
Vancouver, B.C.

German & Milne Inc.
Ottawa, Ontario

Cansulex Ltd.
Vancouver, N.S.

National Sea Products Ltd.
Halifax, N.S.

MacMillan Bloedel Ltd.
Vancouver, B.C.

ASSOCIATIONS, FEDERATIONS, SOCIETIES

Mining Society of Nova Scotia
Glace Bay, N.S.

Marine Workers Federation
CLC
Halifax, N.S.

Canadian Labour Congress
Ottawa, Ontario

Canadian Export Association
Ottawa, Ontario

Mining Association of Canada
Ottawa, Ontario

Coal Association of Canada
Calgary, Alberta

Canola Crushers of Western Canada
Winnipeg, Manitoba

Canadian Shipbuilding and Ship Repair Association
Ottawa, Ontario

Palliser Wheat Growers Association
Regina, Saskatchewan

The Canadian Industrial League
Toronto, Ontario

The Canadian Chemical Producers' Association
Ottawa, Ontario

Canadian Pulp & Paper Association
Montreal, Québec

Atlantic Provinces Transportation Commission
Moncton, N.B.

Canadian Merchant Service Guild.
Montreal, Québec

Alberta Wheat Pool
Calgary, Alberta

La Chambre du Commerce de Montreal
Montreal, Québec

Vancouver Board of Trade
Vancouver, B.C.

The Navy League of Canada
Ottawa, Ontario

The Naval Officers Associations
Montreal, Québec

Canadian Shipowners Association & Dominion Marine Association
Ottawa, Ontario

Council of Forest Industries of British Columbia (COFI)
Vancouver, B.C.

Halifax-Dartmouth Port Development Commission
Halifax, N.S.

Pacific Coast Maritime Council
Vancouver, B.C.

Annapolis Valley Affiliated Boards of Trade
Middleton, N.S.

Saskatchewan Canola Growers Association
Saskatoon, Saskatchewan

Exporters' Coalition on Canadian Maritime Policy
Ottawa, Ontario

Prairie Farm Commodity Coalition
Regina, Saskatchewan

The Canadian Manufacturers' Association
Charlottetown, P.E.I.

GOVERNMENT

Manitoba, Department of
Highways & Transportation
Winnipeg, Manitoba

Emergency Planning Canada
Ottawa, Ontario

Conseil Economique du N.-B.
Moncton, N.-B.

Regional Industrial Expansion
Ottawa, Ontario

Alberta Economic Development
Transportation Services
Edmonton, Alberta

External Affairs
Ottawa, Ontario

Saskatchewan Minister of
Highways & Transportation
Regina, Saskatchewan

Gouvernement du Québec-Projet
Saint-Laurent
Québec, Québec

Indian & Northern Affairs
Canada
Ottawa, Ontario

Strategic Policy Secretariat
Ministry of Transportation &
Communications
Downsview, Ontario

OTHER

CEGEP de Rimouski
Rimouski, Québec

Capt. G. Turnbull on behalf of
the PACIFIC MARINE TRAINING
INSTITUTE
North Vancouver, B.C.

Mr. G. Trevor Walker
Georgian College of Applied
Arts and Technology

APPENDIX "D"

LIST OF TECHNICAL EXPERTS WHO APPEARED BEFORE THE TASK FORCE ON DEEP-SEA SHIPPING

The following technical experts appeared before the Task Force upon request to provide information about the policies and programs which are the responsibility of their department or agency:

Emergency Planning Canada
- Mr. S.N. White
- Mr. W. Yost

Finance Canada
- Mr. L. Farber
- Mr. J.M. Déry
- Mr. P. Cameron
- Mr. M. Redden

Dept. of Regional & Industrial Expansion
- Ms. C. Liljefors
- Mr. A. Meloche
- Mr. S. Corteau
- Mr. G. Wendt

Transport Canada
- Mr. J. Allan
- Mr. R. Quail
- Mr. M.T. Hubbard
- Mr. J.J. Brooks
- Mr. J. Anderson (in conjunction with Emergency Planning Canada)

External Affairs
- Mr. S. Heeney
- Mr. D. Pelkola
- Mr. B. Côté

Canadian Transport Commission
- Mr. J. MacAngus
- Mr. B. Kelso

Export Development Corporation
- Mr. C.G. Thompson

Canadian International Development Agency
- Mr. T. Lukaszewicz

Dept. of Supply and Services
- Mr. W.L. Ross

APPENDIX "E"

GLOSSARY OF TERMS

Bulk	—	Cargoes that are shipped unpackaged either dry, such as grain and ore, or liquid, such as petroleum products. Bulk service generally is not provided on a regularly scheduled basis, but rather as needed, on specialized ships, transporting a specific commodity.
Beneficial Owners	—	The owners who receive the benefits or profits from the operation.
Cabotage	—	Reservation of a country's coastal or domestic shipping to its own national flag vessels.
CIF	—	Cost-Freight-Insurance; exporter's price which includes the ocean transportation cost and insurance coverage
CMEA (COMECON)	—	Council for Mutual Economic Assistance, a Soviet-bloc organization comprising: Bulgaria, Cuba, Czechoslovakia, East Germany, Hungary, Poland, Romania, Vietnam, North Korea and the Soviet Union.
Conference (liner)	—	A group of ocean carriers providing liner services on common trade routes and collectively agree on rates and service.
Coastwise	—	Domestic shipping routes along a single coast.
Combo	—	Modern type of cargo liner where cargo space is designed to accommodate standard container sizes, also able to carry break bulk cargoes.
Crosstrade	—	Foreign trade between two countries carried by ships from a nation other than the two trading partners.
EUSC	—	U.S. Effective Controlled Fleet; merchant ships owned by United States citizens or corporations and are registered under flags of "convenience" or "necessity"; while the fleet is not U.S. flag it is effectively under U.S. control by virtue of the ship's owners and can be called to serve U.S. interests in time of emergency.
Flag of Convenience (FOC)	—	Registries for vessels which usually offer favorable tax structure and regulations and are basically open to anyone satisfying minimal conditions; these include Panama, Liberia and Honduras.
FOB	—	Free on Board, exporter's price which does not include ocean transportation cost but does include loading on board the vessel.
ILO	—	International Labor Organization

IMO	—	International Maritime Organization, formerly known as the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization (IMCO), coordinates international maritime safety practices.
ITWF/ITF	—	International Transport Workers Federation.
LCL Consolidation	—	"less than car load" originally referred to rail car and now applied to containers, it refers to consolidation of packages which individually are too small to fill a container.
Liner Service	—	Vessels operating on fixed itineraries or regular schedules and established rates available to all shippers.
MarAd	—	U.S. Maritime Administration
NATO	—	North Atlantic Treaty Organization
OBO	—	Ore-bulk-oil, a combination carrier designed to transport combinations of petroleum, ore and dry bulk commodities.
ODS	—	Operating differential subsidy: a direct subsidy paid to U.S. flag operators to offset the high operating costs of U.S. flag ships (compared to foreign-flag counterparts).
OECD	—	Organization for Economic Cooperation and Development
RO/RO	—	Roll-on/roll-off; ships designed to allow trucks or other vehicles to drive on with trailers of cargo.
Shippers	—	Individuals or businesses who purchase transportation services for their goods or commodities.
Tonne	—	Metric tonne (1000 kilos)
Tons Deadweight (DWT)	—	The weight in tons (2240 lb.) of cargo, stores, fuel, passengers and crew carried by the ship when loaded to maximum summer load line.
Tramp Service	—	Vessels operating without a fixed itinerary or schedule or long term charter contract.
UNCTAD	—	United Nations Conference on Trade and Development.

BIBLIOGRAPHY

Abrahamsson, Bernhard J. **International Ocean Shipping: Current Concepts and Principles.** Westview Press, Boulder, Colorado, 1980.

ALCAN Shipping Services Ltd. **Shipping Options for Canadian International Deep-Sea Trade**. Transport Canada Research and Development Centre, December 1977.

Allardice and Associates Ltd. **Crew Costs and Their Impact on Employment.** Canadian Transport Commission, Hull, May 1984.

Branch, A.E. **Economics of Shipping Practice and Management.** Chapman and Hall, New York, 1982.

Branch, Alan E. **Elements of Shipping.** Fifth Edition, Chapman and Hall, New York, 1981.

Canadian Perspectives on the UNCTAD Code of Conduct for Liner Conferences: Proceedings. Sponsored by Canadian Marine Transportation Administration Transport Canada and Research Branch, Canadian Transport Commission, May 1982.

CSR Consultants. **Bulk Carrier Costs and Profitability to 1995.** United Kingdom, 1984.

Currie, A.W. **Canadian Transportation Economics.** University of Toronto Press, Toronto, 1967.

Darling, Howard J. **The Elements of an International Shipping Policy for Canada.** Transport Canada, Marine, Ottawa, August 1974.

Department of Finance. **An Economic Analysis of Canadian Deep-Sea Shipping Options (Main Report)**. Working Paper Prepared for the Shipping Advisory Board, November 1978.

Gardner, Bernard, M. & Marlow, Peter B. **A Report to the Organization for Economic Cooperation and Development.** (A Comparison of the fiscal treatment of shipping ...), Maritime Training and Research Consultants Ltd., Cardiff, Wales, U.K., May 1982.

Glazebrook, G.P. de T. **A History of Transportation in Canada**. Volumes I and II, McClelland and Stewart Ltd., 1970.

Heaver, Trevor D. **National Flag Shipping: An Analysis of Canadian Policy Proposals.** Centre for Transportation Studies, University of British Columbia, 1982

Hedlin Menzies and Associates Ltd. **Canadian Merchant Marine Analysis of Economic Potential.** Copyright 1970 Government of Canada.

IBI Group. **Economic Benefits of a Canadian Merchant Marine.** Transport Canada, Canadian Marine Transportation Administration, February 1980.

Measures to Encourage the Gradual Development of a Canadian Deep-Sea Fleet: Industry Submissions. Transport Canada, Shipping Policy Branch, February 1980.

Norman T.J. and Schroder B. **Analysis of Improvement in Financing Conditions Resulting from Government Measures to Assist the Canadian Shipping Industry.** The Royal Bank of Canada, Project Financing Department, for the Minister of Transport, March 1978.

OECD. **Activities of OECD in 1983.** Report by the Secretary General, Paris, 1984.

OECD. **Activities of OECD in 1983.** Report by the Secretary General, Paris, 1984.

OECD. **Canada.** Economic Surveys 1983-1984. Report by the Secretary General, Paris, July 1984.

OECD. **Maritime Transport 1983.** Report by the Secretary General, Paris, 1984.

OECD. **OECD Economic Outlook.** Report by the Secretary General, Paris, July 1984.

Schreirer, John. **Transportation - The Evolution of Canada's Networks.** McGraw-Hill Ryerson/ MacLean Hunter Ltd., Toronto, 1972.

Second Report of the Canadian Maritime Commission. J.V. Clyne, Chairman, Ottawa, June 30th, 1949.

Shaw, Gordon C. **The Market Potential for Canadian-Registered Vessels Capable of Carrying Both Great Lakes and Ocean Cargoes.** Canadian Transport Commission Research Branch, Report Number 30-81-05, April 1981.

Statistics Canada. **Water Transportation 1981.** Transportation and Communications Division, Surface and Marine Transport Section, Catalogue 54-205 (Annual), Ottawa, 1981.

The Rochdale Report. **Committee on Inquiry into Shipping.** CMND 4337, (HMSO), 1970.

Transport Canada. **A Shipping Policy for Canada.** Marine Division, TP1676, Ottawa, 1979.

Transport Canada. **Background Paper on Deep-Sea Shipping.** Shipping Policy Branch, TP2347, Ottawa, October 1979.

Transport Canada. **Canadian Deep-Sea Shipping Policy: Meeting New Challenges.** Working Paper, June 1984.

Transport Canada. **Examination of the Defensive Deep-Sea Shipping Strategy.** Working Paper, TP4918E, October 1983

Transport Canada. **Freight and Passenger Forecasts 1984.** Strategic Planning Branch, TP2957, Ottawa, September 1984.

U.S. Congress. **An Assessment of Maritime Trade and Technology.** Office of Technology Assessment, OTA 0-220, Library of Congress Catalogue Number 83-600606, October 1983.

Transports Canada
Marine

Transport Canada
Marine

TP 6347F

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE TRANSPORT MARITIME DE HAUTE MER

Rapport présenté au Ministre des Transports

Canada

Avril 1985

TP 6347F

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE TRANSPORT MARITIME DE HAUTE MER

Rapport présenté au

Ministre des Transports

Avril 1985, Ottawa

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE TRANSPORT MARITIME DE HAUTE MER

Rapport présenté au

Ministre des Transports

Gunnar K. Sletmo, Président

AVRIL 1985

Ministre des Approvisionnements et Services Canada
N° de cat. T22-68/1985F
ISBN 0-662-93255-2

Pour obtenir des copies supplémentaires en anglais ou en français,
veuillez vous adresser à:
Élaboration de la politique maritime
Ottawa (613) 995-7353.

Transports Canada

Groupe de travail sur le transport maritime de haute mer

Transport Canada

Task Force on Deep-Sea Shipping

Juin 1985, Ottawa

Monsieur Don Mazankowski
Ministre des Transports
Chambre des Communes
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Ministre,

Au nom du Groupe de travail sur le transport maritime de haute mer, j'ai l'honneur de vous présenter ce rapport pour votre considération.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de ma considération respectueuse.

Gunnar K. Sletmo
Président

Canada

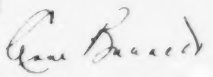
Signatures des membres du Groupe de travail

Nous, soussignés, appuyons les recommandations contenues dans ce rapport.

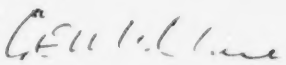
Theodore M. Allen

Trevor D. Heaver

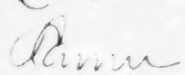
Anne G. Burnett



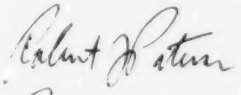
George E. McClure



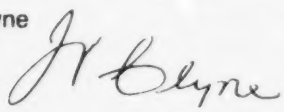
Pierre Camu



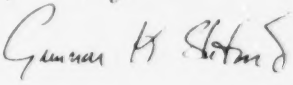
Robert J. Paterson



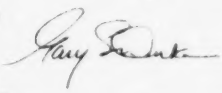
John V. Clyne



Gunnar K. Sletmo
Président



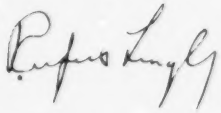
Gary S. Duke



Ian G. Stott

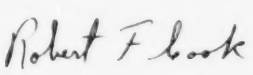
David K. Gardiner

Rupert J. Tingley

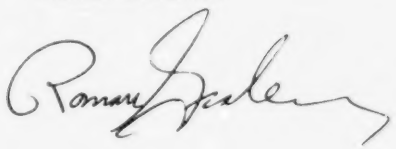


Nous, soussignés, n'appuyons pas les recommandations contenues dans ce rapport; nous vous présentons un point de vue dissident.

Robert F. Cook



Roman Gralewicz



PRÉFACE

En avril 1984, le Ministre des Transports créa le Groupe de travail sur le transport maritime de haute mer. Le groupe s'est vu confier la tâche de déterminer si le marché du transport maritime international avait connu des changements influant défavorablement sur les activités commerciales canadiennes et de recommander des mesures appropriées à cet égard.

Le Groupe de travail constituait un groupe autonome, dont les membres réunissaient des expéditeurs, des propriétaires de navires, des représentants de la main-d'œuvre et des universitaires.

Une première réunion fut convoquée le 1er mai 1984. Le Groupe s'est servi d'études antécédantes fournies par le Ministre des Transports. Suite à des annonces, publiées dans plusieurs journaux canadiens, de nombreuses soumissions nous sont parvenues d'individus, de corporations, d'associations et de gouvernements. Plusieurs experts ont également exprimé leur avis sur le mandat.

La dernière réunion du Groupe de travail fut convoquée à Ottawa, le 19 avril 1985. Douze membres du groupe appuyaient les recommendations contenues dans ce rapport. Les deux autres membres nous ont fait parvenir leur point de vue dissident dans un document annexé au rapport. Ce dernier ayant été reçu en retard, le groupe n'a pas eu la possibilité de le réviser.

Dans l'élaboration de son travail, le groupe a profité de l'aide de plusieurs groupes et individus comme en témoigne la liste des soumissions et des experts techniques annexée à ce rapport. Le Groupe exprime ses remerciements à tous.

Le Président fut assisté par des personnes hautement qualifiées. Madame Gail Zahradnitzky, Secrétaire exécutive, a joué un rôle très important dans l'organisation du travail du Groupe et a aidé à faire la rédaction du rapport. Mademoiselle Janet Kavanagh a rejoint le Secrétariat du Groupe de travail au mois de juillet 1984, et depuis, elle a œuvré dans tous les secteurs du travail, y compris la rédaction du rapport. Monsieur Bernard Clark, qui a travaillé avec nous depuis l'automne 1984, a fourni au Groupe une quantité inestimable de connaissances techniques et pratiques en transport maritimes. Le Président est très reconnaissant envers ce petit groupe dont le rendement fut essentiel à l'achèvement de ce rapport.

D'autres membres du personnel, dont Madame Rita Amisson et Madame Paulette Gour, ont fourni une superbe assistance technique, et souvent sous une pression énorme. Nous remercions également, Monsieur John Bertorelli étudiant d'été à Transports Canada, pour son aide enthousiaste et compétente.

SOMMAIRE

1. En avril 1984, le Ministre des Transports créa le Groupe de travail sur le transport maritime de haute mer. Ses quatorze membres, réunissant des expéditeurs, des propriétaires de navires, des représentants de la main d'œuvre et des universitaires, se sont vus confier la tâche de déterminer si le marché du transport maritime international avait connu des changements influant défavorablement sur les activités commerciales canadiennes et de recommander des mesures appropriées à cet égard. En outre, le Groupe de travail, dans ce rapport au Ministre, devait préciser si le gouvernement se devait d'encourager le développement d'une flotte marchande de haute mer canadienne.

2. Les activités commerciales du Canada à l'étranger jouent un rôle important dans la croissance économique du pays. En effet, on estime qu'un emploi sur quatre est lié aux activités d'exportation canadiennes. Il est impératif de pouvoir disposer de services de transport maritime efficaces afin de sauvegarder la nature concurrentielle des exportations canadiennes outre-mer.

3. Au XIXe siècle, le Canada a connu la prospérité au sein du secteur du transport maritime de haute mer mondial. Si ce n'est pendant les deux grandes guerres mondiales, le secteur canadien du transport maritime de haute mer n'a jamais regagné le niveau d'activités qu'on lui connaissait au siècle dernier. En outre, la création d'une flotte, lors des deux guerres mondiales, se voulait une réponse à des besoins inhabituels et aigüs engendrés par la situation mondiale. Les navires de haute mer qui composaient ces flottes, étaient principalement la propriété du gouvernement et exploités par ce dernier.

Malgré les efforts considérables du gouvernement pour céder la propriété de ces flottes marchandes au secteur privé, notamment après la Seconde guerre mondiale, ces navires n'ont jamais pu être exploités de façon rentable en temps de paix sans l'aide du gouvernement.

4. En 1949, après avoir envisagé diverses possibilités, notamment des subventions, la modernisation de la flotte et la réduction de l'importance de cette dernière, il a été établi que les navires de haute mer canadiens n'étaient pas en mesure de soutenir la concurrence des navires d'immatriculation étrangère, exploités à des coûts moindres. Vers 1950, le Canada a adopté une politique de laisser-faire et ensuite a préféré recourir de plus en plus aux services des flottes étrangères pour satisfaire ses besoins en transport océanique.

5. Au cours des deux dernières décennies, le secteur du transport maritime de haute mer a connu de sérieux changements d'ordre économique, technologique et politique. C'est donc dire que ce secteur a dû s'ajuster aux changements dont l'une des manifestations les plus évidentes est certe le recours aux navires battant pavillon de complaisance tel que celui du Libéria et de Panama, notamment de la part des pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), traditionnellement propriétaires de navires.

6. Un autre changement important que le secteur du transport maritime a subi, tient à l'engagement accru des gouvernements sur les marchés internationaux du transport maritime, engagement visant de façon générale à appuyer leurs navires de ligne respectifs. Dans le contexte de cet engagement, les gouvernements ont pris des mesures allant des subventions directes aux dispositions fiscales spéciales et à la réservation des cargaisons.

Jusqu'à ce jour, les changements survenus sur les marchés internationaux du transport maritime ont généralement favorisé les intérêts commerciaux du Canada. Présentement, les interventions des gouvernements étrangers ne menacent pas sérieusement le Canada et, de fait, ont peut-être même profité aux expéditeurs canadiens. Dans certains cas isolés, toutefois, ces interventions ont soulevé des difficultés pour les secteurs des échanges commerciaux et du transport maritime du pays.

7. Les expéditeurs, pour leur part, insistent sur la nécessité absolue de pouvoir choisir librement leurs transporteurs de haute mer et sont fermement opposés à toute proposition d'établissement d'une marine marchande canadienne qui se traduirait par une augmentation des coûts de transport des marchandises, des subventions ou des pratiques de réservation des cargaisons.

8. Il existe au Canada un noyau de compétences en transport maritime international dont les activités, fort variées, touchent divers domaines tels que la gestion des navires et l'affrètement, les assurances et l'expédition de marchandises. Il y va de l'intérêt du Canada de maintenir et même d'appuyer la présence d'un tel noyau de compétences au pays.

9. Les données sur les coûts illustrent bien la très grande difficulté à laquelle se heurtent les pays à revenus élevés, y compris les États membres de l'OCDE engagés dans le transport maritime, au chapitre de l'exploitation d'une flotte dans le contexte actuel du secteur du transport maritime de haute mer. Au Canada, le régime fiscal et la réglementation en vigueur ajoutent à cette difficulté si bien que, dans les faits, les propriétaires de navires ne peuvent soutenir, internationalement, la concurrence sous pavillon canadien, si ce n'est dans des circonstances commerciales particulières et généralement provisoires.

10. Plusieurs présentations ont souligné le besoin d'établir une flotte d'immatriculation canadienne afin de satisfaire aux obligations nationales en matière de sécurité. Du point de vue du transport océanique commercial, le Canada a un besoin urgent de vraquiers. Ce genre de navires a une valeur stratégique limitée et le Groupe de travail en est arrivé à la conclusion que les besoins du Canada en cette matière ne sauraient justifier l'établissement d'une marine marchande nationale. Plutôt, des mesures devraient être prises en vue de faciliter le recours aux navires de propriété canadienne et battant pavillon étranger dans les situations d'urgence.

11. Le Groupe de travail a étudié les points soulevés avant de convenir qu'il fallait se pencher sur deux questions principales, à savoir:

i) quels sont les besoins du Canada en matière de transport maritime de haute mer, et

ii) dans quelle mesure ces besoins pourraient-ils être satisfaits par les navires d'immatriculation canadienne avec des équipages canadiens?

12. Diverses options de politique de transport maritime de haute mer ont été analysées en profondeur par le Groupe de travail. Cet exercice a abouti à la formulation, appuyée par la majorité des membres, des cinq recommandations énoncées ci-après, lesquelles sont soumises à l'étude du gouvernement fédéral.

Recommandation nº 1 – Il est recommandé que le gouvernement fédéral ne prenne aucune mesure en vue d'établir une flotte de base de navires de haute mer immatriculés au Canada.

Recommandation nº 2 – Il est recommandé que le Canada, qui occupe une place importante dans le commerce d'exportation et d'importation et qui fait grand usage des moyens de transport océanique, à cette fin, favorise et renforce ses compétences et ses intérêts dans le transport maritime international.

Recommandation nº 3 – Il est recommandé que le gouvernement crée un climat fiscal favorisant l'établissement et le maintien d'activités internationales de gestion des navires au Canada.

Recommandation nº 4 – Il est recommandé qu'un Conseil consultatif composé de représentants de l'industrie, de la main-d'œuvre et du gouvernement soit créé pour surveiller de façon permanente

les activités du transport maritime international. Ce Conseil consultatif serait créé par un comité des ministres chargés du transport, du commerce, des affaires extérieures et de l'industrie, comité dont il relèverait d'ailleurs.

Il est recommandé en outre que, sur l'avis du Conseil consultatif, le gouvernement envisage la possibilité d'adopter des mécanismes qui permettront au Conseil de lutter contre l'ingérance étrangère sur les marchés commerciaux du Canada.

Recommandation nº 5 – Il est recommandé d'étudier plus à fond certaines questions qui ont été soulevées durant les délibérations du Groupe de travail et qui ont été jugées étrangères à son mandat ou à sa compétence technique.

a) Il est proposé que le gouvernement fédéral amorce des discussions avec les propriétaires de navires canadiens pour en arriver à un protocole d'entente sur la disponibilité de navires de haute mer de propriété canadienne en situation d'urgence.

b) Il est proposé qu'un groupe multidisciplinaire soit nommé pour coordonner et promouvoir les intérêts canadiens dans le domaine du transport maritime arctique.

c) Il est proposé d'étudier l'effet des règlements et des règles économiques et techniques sur la compétitivité des propriétaires canadiens de navire, sur les marchés internationaux.

TABLE DES MATIÈRES

Page

CHAPITRE I LE RÔLE DU TRANSPORT MARITIME DANS LES ÉCHANGES COMMERCIAUX DU CANADA

1.0 Introduction 1
1.1 Commerce international canadien 1
1.2 La part du transport de haute mer dans le commerce international du Canada 2
1.3 Facteurs sous-jacents au commerce du Canada avec les pays d'outre-mer 4
1.4 Diversité des marchés de transport maritime 7
1.5 Pays d'immatriculation des navires de haute mer participant au commerce du Canada 8
1.6 Résumé 10

CHAPITRE II LE CANADA, UN SIÈCLE DE TRANSPORT MARITIME DE HAUTE MER

2.0 Introduction 11
2.1 Les grands voiliers 11
2.2 Première Guerre mondiale 12
2.3 Seconde Guerre mondiale 14
2.4 Transport maritime canadien de 1946 à 1980 14
2.5 Situation actuelle 16
2.6 Résumé 17

CHAPITRE III LE TRANSPORT MARITIME INTERNATIONAL ET SON ENVIRONNEMENT

3.0 Introduction 19
3.1 Changement de la demande de services de transport maritime 19
3.2 Genres et caractéristiques des navires 21
3.3 Pavillon de complaisance 22
3.4 Flottes de l'Union soviétique et des autres pays membres du CAEM 24
3.5 Flottes des pays en développement 25
3.6 Interventions gouvernementales dans le secteur du transport maritime 26
3.7 Incidences des interventions gouvernementales 28
3.8 OCDE – L'évolution du secteur du transport maritime 28
3.9 Réaction de l'OCDE à un milieu changeant 30
3.10 Conclusions 30

CHAPITRE IV CHOIX DE LA POLITIQUE DU CANADA

4.0 Introduction 33

4.1 Besoins du Canada en transport maritime de haute mer 33
4.1.1 Liberté de choix et d'accès quant au marché du transport maritime 34
4.1.2 Coûts de transport concurrentiels 34
4.1.3 Qualité de service 35
4.1.4 Transport intégré et conditions d'expédition 35
4 1.5 Opinions des expéditeurs 36

4.2 Les coûts du transport maritime au Canada 37
4.2.1 La dispersion des activités du Canada dans le secteur du transport maritime international 37

4.2.2 Structure des coûts du transport maritime de haute mer 38
4.2.3 Coûts comparatifs des équipages 40
4.2.4 Conclusions 44

4.3 Réglementation et fiscalité au Canada 45
4.3.1 Politique de fiscalité maritime 45
4.3.2 Le cas des États-Unis 46
4.3.3 Réglementation, inspections et visites des navires 47
4.3.4 Les conditions du transport maritime international canadien — Quelques conclusions 48

4.4 Options qui s'offrent au Canada 49
4.4.1 Option du noyau d'une flotte battant pavillon canadien 50
(a) Arguments favorisant le mise sur pied du noyau d'une flotte battant pavillon canadien
(b) Pourquoi il n'est pas réaliste de mettre sur pied un noyau de flotte battant pavillon canadien
4.4.2 Experts en transport maritime du Canada 51
4.4.3 Meilleur climat d'exploitation pour le secteur canadien du transport maritime de haute mer 52
4.4.4 Surveillance du milieu du transport maritime international 53
4.4.5 Mécanismes de protection des intérêts canadiens contre l'intervention étrangère dans le transport maritime 53

4.5 Conclusions 54

CHAPITRE V RECOMMANDATIONS

Introduction 55
Recommandation nº 1 55
Recommandation nº 2 59
Recommandation nº 3 59
Recommandation nº 4 61
Recommandation nº 5 63

L'OPINION DISSIDENTE 65

ANNEXES

Annexe A – Mandat 70
Annexe B – Composition du Groupe de travail 71
Annexe C – Documents présentés au Groupe de travail sur le transport maritime de haute mer 72
Annexe D – Liste des experts techniques qui se sont présentés devant le Groupe de travail sur le transport maritime de haute mer 76
Annexe E – Glossaire 77

BIBLIOGRAPHIE 80

CHAPITRE I

LE RÔLE DU TRANSPORT MARITIME DANS LES ÉCHANGES COMMERCIAUX DU CANADA

1.0 Introduction

La vigueur de l'économie canadienne est tributaire de son aptitude à soutenir la concurrence des marchés étrangers de biens et services. Aujourd'hui, le tiers des emplois au Canada sont directement reliés à l'exportation de ressources et de produits manufacturés. Outre ces trois millions d'emplois ou quelque des secteurs d'exportation, nombre d'autres sont indirectement reliés aux échanges commerciaux du Canada avec l'étranger. Une bonne partie de ces échanges se font avec les pays d'outre-mer et sont touchés par des facteurs tels que la qualité et le coût des services de transport maritime de haute mer assurés pour le compte du Canada.

Le rapport entre les services de transport maritime et l'exportation de biens en est un de symbiose. Invariablement, ils connaissent ensemble le succès ou le déclin. Les nouvelles techniques de transport ont ouvert de nouveaux marchés et ont contribué à une répartition plus grande et plus efficace de la main-d'œuvre entre les États. Ce phénomène s'est d'abord produit au plan régional pour ensuite se répandre à l'échelle mondiale.

Le présent chapitre donne un aperçu des caractéristiques des échanges commerciaux du Canada avec l'étranger et de l'importance des transporteurs maritimes étrangers pour le commerce d'exportation national.

1.1 Commerce international canadien

Le Canada compte de plus en plus sur ses exportations pour créer de l'emploi et favoriser sa croissance économique. Le commerce international du pays joue un rôle grandissant dans l'économie canadienne. En 1950, nos exportations correspondaient à 16,9 pour cent de notre produit national brut (PNB). En 1983, cette part atteignait 22,8 pour cent et elle se situe maintenant à environ 30 pour cent. Cette même année, les exportations canadiennes de biens se chiffraient à 91 milliards de dollars.

Les exportations demeurent notre meilleur espoir de création d'emplois supplémentaires. À cette fin, il est nécessaire d'en arriver non seulement à une diversification de nos exportations, mais également de nos marchés outre-mer. L'expérience démontre que la majeure partie de nos exportations en étaient de produits primaires. Le Canada s'efforce présentement d'accroître ses ventes de produits manufacturés à l'étranger, lesquels exigent davantage de compétences. Nombre de ces produits sont fabriqués par des petites et moyennes entreprises qui connaissent encore mal les rouages du commerce international. Plusieurs pays en développement d'Asie, d'Afrique et d'ailleurs sont en train de devenir d'importants acheteurs de produits canadiens, ce qui a contribué à atténuer la prédominance de l'Europe de l'Ouest quant à nos marchés d'exportation outre-mer.

Afin de favoriser une expansion fondée sur les exportations, il est essentiel que le Canada soutienne la concurrence à tous les égards sur les marchés du commerce international. Les produits canadiens doivent être d'un prix, d'une qualité et d'une conception qui soutiennent la concurrence, tout comme les réseaux de commercialisation et de distribution, y compris le transport, vis-à-vis des marchés internationaux. De fait, exporter des produits équivaut à mesurer la productivité et l'efficacité d'un pays en regard des nations les plus compétitives du monde entier.

Le commerce international n'est pas à sens unique. Le développement d'une économie de plus en plus globale est tributaire d'une répartition continuelle de la main-d'œuvre entre les états. Également, le Canada participe activement à cet échange international comme importateur. La part des importations canadiennes par rapport au PNB est demeurée assez stable au cours des années. En 1950, nos importations représentaient 17 pour cent du PNB contre 18,4 pour cent en 1983, lorsque nos importations atteignaient une valeur de 76 milliards de dollars.

Le maintien de conditions concurrentielles sur les marchés d'importation du Canada est essentiel au bien-être de l'économie du pays. Certains produits intermédiaires et semi-finis de même que des matières brutes sont indispensables aux industries manufacturières canadiennes. D'autres importations sont destinées à la consommation au Canada et profitent aux consommateurs en stimulant la concurrence sur les marchés intérieurs. L'efficacité des marchés d'importation de même que la distribution et le transport de produits importés influent directement sur la concurrence et les prix intérieurs.

1.2 **La part du transport de haute mer dans le commerce international du Canada**

Plus des deux tiers des exportations canadiennes sont acheminées vers les États-Unis. De façon générale, nos échanges avec ce pays n'exigent pas le recours au transport maritime de haute mer. Pour cette raison ce rapport ne tient pas compte des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis et les tableaux qui suivent traitent du commerce entre le Canada et des pays autres que les États-Unis.

Les exportations vers les marchés non américains sont généralement acheminées par deux modes de transport seulement, maritime et aérien. Si le transport aérien compte parfois pour 20 pour cent de la valeur des échanges commerciaux avec certaines régions, une part de 10 pour cent serait plus juste. En termes de quantité, le transport aérien est d'une importance minimale, ne servant à acheminer qu'environ 1 pour cent des marchandises. C'est donc dire que le Canada a recours au transport maritime de haute mer pour acheminer 99 pour cent de ses échanges commerciaux avec des pays autres que les États-Unis.

Le tableau 1.1 décrit les échanges effectués par voie d'eau avec les principales régions géographiques visées en 1978 et 1983. Bien que nos échanges avec l'Europe de l'Ouest n'aient rien perdu en importance, ceux avec l'Asie, notamment l'Extrême-Orient les ont dépassés. Au cours des dernières années, l'Europe de l'Est et le Moyen-Orient ont également gagné de façon marquée en importance comme marchés d'exportation du Canada. De façon générale, les marchés du Canada outre-mer sont de plus en plus dispersés géographiquement, ce qui a contribué à diminuer l'importance historique de l'Europe de l'Ouest, notamment du Royaume-Uni, comme principal acheteur de produits canadiens outre-mer.

Tableau 1.1

EXPORTATIONS CANADIENNES OUTRE-MER, PAR DESTINATION

(exclusion faite des États-Unis)

(en millions de dollars)

	1978		1983	
Destination	Valeur totale	Acheminées par eau (en pourcentage)	Valeur totale	Acheminées par eau (en pourcentage)
Europe de l'Ouest	$ 5 000	89,7	$ 6 501	86,0
Europe de l'Est	907	98,4	2 090	99,0
Moyen-Orient	630	78,8	1 260	89,2
Afrique	507	90,5	874	93,2
Asie	4 687	97,4	8 287	96,0
Océanie	467	94,6	503	87,4
Amérique du Sud	1 344	92,3	1 195	90,8
Amérique centrale et Antilles	865	88,7	1 269	89,8
TOTAL	14 408	92,4	21 979	93,2

Sources: Statistique Canada, nº 65-202, **Exportations annuelles**, 1980 et 1983; et Direction de la politique maritime, Transports Canada.

Le tableau 1.2 illustre l'importance relative des importations du Canada transportées par eau, par région. Ici encore, on pourra noter une certaine tendance à la diversification. En termes d'importance, l'Asie remporte la palme, suivie de l'Europe de l'Ouest. Fait digne de mention, l'Amérique du Sud et l'Amérique centrale, Antilles incluses, représentent une source notable d'approvisionnement pour l'économie canadienne.

Ensemble, les tableaux 1.1 et 1.2 donnent une image précise de la diversité géographique croissante des échanges du Canada transportés par eau. Du fait que le commerce international du Canada poursuit son expansion, son incidence sur l'économie globale se traduira vraisemblablement par une forte diversification des échanges commerciaux. Si cette tendance se concrétise, une forte demande sera exercée à l'endroit des transporteurs maritimes de haute mer pour qu'ils offrent des services souples et concurrentiels dans le monde entier. Il est donc essentiel que les propriétaires et autres exploitants de navires puissent réagir promptement aux modèles changeants du commerce international. Dans le cas de plusieurs produits et marchés, l'aptitude à offrir des services de transport maritime intégrés à l'échelle mondiale constituera une condition de succès commercial.

La valeur des importations et exportations du Canada transportées par eau approchait les 40 milliards de dollars par année au début de la présente décennie. Certains estiment que les taux de transport des marchandises par eau représentent environ 10 pour cent de la valeur des biens transportés. Il convient de souligner que l'utilisation de moyennes aux fins d'illustrer le rapport entre le transport et la valeur des biens est discutable du fait que ces rapports varient considérablement selon le type et la valeur des biens transportés. Pour plusieurs biens manufacturés de grande valeur et habituellement transportés par des navires assurant des services de ligne*, le chiffre de 10 pour cent peut sembler élevé. En revanche, pour des marchandises de base et de faible valeur, les taux de transport peuvent correspondre parfois jusqu'à 30 pour cent ou plus de la valeur de la cargaison.

* Les termes maritimes de ce genre sont définis à l'annexe D du présent rapport.

Tableau 1.2

IMPORTATIONS CANADIENNES D'OUTRE-MER, PAR ORIGINE

(exclusion faite des États-Unis)

(en millions de dollars)

	1978		1983	
Origine	Valeur totale	Acheminées par eau (en pourcentage)	Valeur totale	Acheminées par eau (en pourcentage)
Europe de l'Ouest	$ 4 793	85	$ 6 016	80
Europe de l'Est	215	85	211	84
Moyen-Orient	1 577	99	845	98
Afrique	348	95	644	95
Asie	3 414	89	7 157	91
Océanie	384	82	497	95
Amérique du Sud	1 826	96	1 861	91
Amérique centrale et Antilles	486	81	1 459	83
TOTAL	13 043	89	18 689	87

Sources: Données non publiées de Statistique Canada et de la Direction de la politique maritime de Transports Canada.

De fait, il n'existe aucune estimation précise des coûts de transport maritime de haute mer du Canada. Aussi, souvent, on avance un montant de 5 milliards de dollars, il convient de se rappeler qu'il ne s'agit là que d'une indication approximative des montants réels. Quel que soit le montant exact, le coût du transport maritime de haute mer que doit payer le Canada est économiquement important. Les coûts de transport sont en fin de compte payés par les consommateurs, aussi, ces derniers ne peuvent que profiter de la rentabilité du transport maritime de haute mer.

La mise sur pied d'un réseau rentable de transport de marchandises au Canada est perçue par plusieurs comme un élément important de l'économie du pays. Compte tenu de la croissance marquée du commerce international, il faut également porter attention à la mise en place d'un réseau de transport international rentable. Dans le cas des marchés outre-mer, cela ne peut signifier que le transport maritime de haute mer.

1.3 Facteurs sous-jacents au commerce du Canada avec les pays d'outre-mer

Les coûts de transport n'influent pas également sur tous les produits commercés internationalement. Les biens, qui ont une valeur élevée au poids ou au volume, peuvent ne pas être trop sérieusement touchés par des taux élevés de transport. Ainsi, le fait d'imposer un coût de 1 000 $ pour transporter une machine qui en vaut 50 000 $ ne limitera pas sérieusement les possibilités de commercialisation de cette dernière. Par contre, d'imposer le même coût de transport au regard d'une marchandise courante d'une valeur de 3 000 $ rendrait une telle transaction commerciale non rentable. De façon générale, les produits courants de faible valeur sont plus touchés par les coûts de transport que les produits plus particuliers de grande valeur. Il est donc important d'envisager la politique de transport maritime du Canada en tenant compte des produits qui sont l'objet du commerce international du pays.

Le graphique 1.A montre que quatre principales marchandises composent nos exportations. En 1982, les céréales, le minerai de fer, le charbon et les produits forestiers ensemble représentaient 78,1 pour cent des exportations canadiennes de haute mer. Ces marchandises équivalaient à 51,6 pour cent de la valeur de tous les biens exportés. La valeur moyenne par tonne des exportations acheminées par eau s'établissait à environ 230 $, soit seulement le quart, à peu près, de la valeur moyenne par tonne des importations, estimée à 900 $. Cette très faible valeur unitaire de nos exportations, notamment des principales marchandises exportées, signifie qu'elles sont fortement touchées par les coûts de transport.

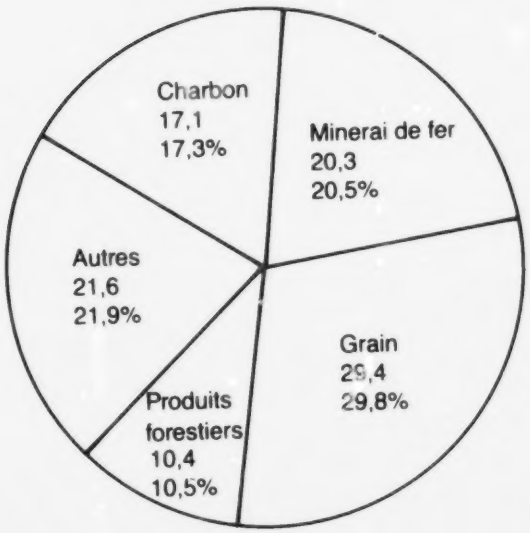
Graphique 1.A

EXPORTATIONS CANADIENNES À L'ÉTRANGER

1982

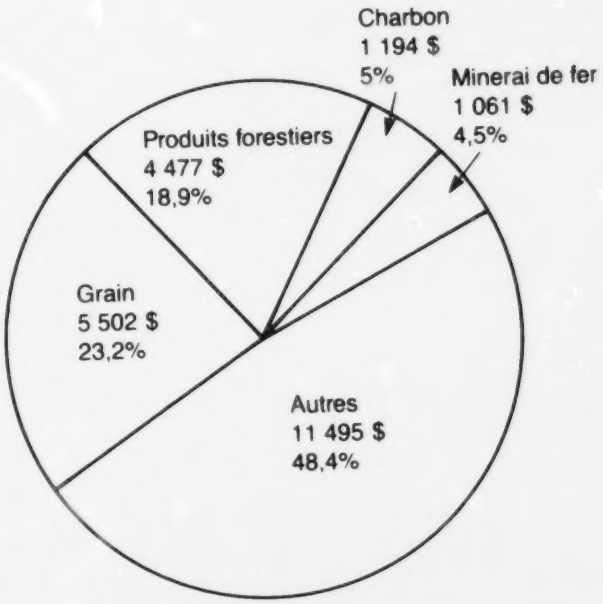
(Exclusion faite du commerce avec les États-Unis)

En millions de tonnes et en pourcentage



Total: 98,8 millions de tonnes

En millions de dollars et en pourcentage



Total: 23 729 $ millions

Source: Direction de la politique maritime, Transports Canada.

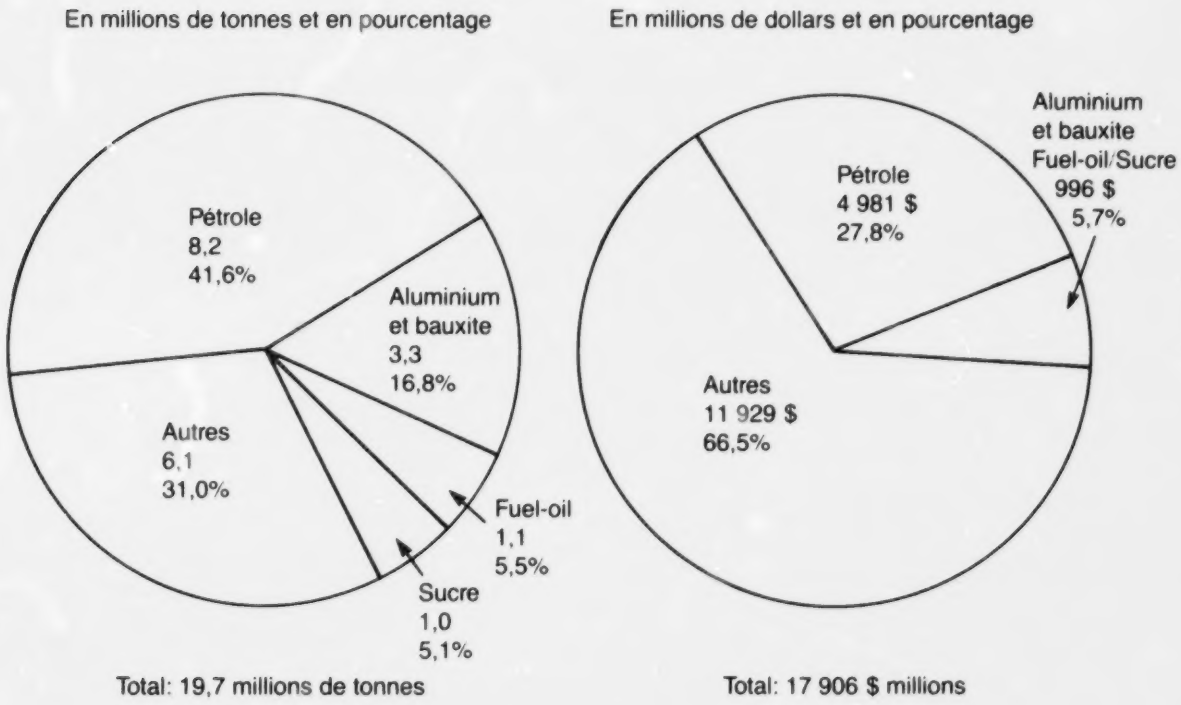
La caractéristique la plus frappante du graphique 1.B est certes l'importance de la catégorie « autres » qui comprend de nombreux produits industriels et qui représente les deux tiers de la valeur des importations transportées par eau. La grande diversité des importations canadiennes s'illustre difficilement par un graphique. Le vrac, exception faite des produits pétroliers et de la bauxite, ne représentent qu'une modeste partie des importations.

Graphique 1.B

IMPORTATIONS CANADIENNES D'OUTRE-MER

1982

(Exclusion faite du commerce avec les États-Unis)



Source: Direction de la politique maritime, Transports Canada.

De ce qui précède, le fait à retenir est que toute évaluation de nos besoins en transport océanique doit inévitablement tenir compte de nos produits de commerce avec l'étranger. Du côté des exportations, la situation du Canada est analogue sous plusieurs aspects à celles de certains pays en développement qui font le commerce de biens primaires, à savoir qu'il y a prépondérance de marchandises courantes d'assez faible valeur sur lesquelles les coûts de transport influent de façon importante. À cet égard, le Canada diffère considérablement de ses principaux partenaires commerciaux membres de l'OCDE dont les exportations, de façon générale, se composent beaucoup plus de biens manufacturés.

1.4 Diversité des marchés de transport maritime

Il est difficile de quantifier les futurs besoins en transport du pays ainsi que de définir les types de navires qui seront nécessaires. À titre d'exemple, il serait utile de comparer le transport de passagers à celui du fret. Bien qu'on puisse calculer qu'un État aurait besoin d'un certain nombre d'avions géants à réaction pour desservir le marché des voyageurs outre-mer, il est difficile d'établir des chiffres correspondants pour le transport maritime de haute mer. Cette difficulté tient au fait que le marché des cargaisons est de loin plus diversifié que celui des voyageurs. Aussi, la technologie du transport de fret est beaucoup plus diversifiée que ne l'est celle du transport des voyageurs.

Fondamentalement, les cargaisons se distinguent par leurs caractéristiques physiques et leur incidence sur la manutention des marchandises. Plusieurs cargaisons telles que le grain, le charbon et les hydrocarbures sont manutentionnées au moyen de dispositifs de chargement ou de déchargement continus tels que des convoyeurs à bande ou des pompes. Ces produits sont habituellement transportés dans des vraquiers spécialisés, conçus pour offrir la forme la plus rentable de transport, compte tenu des caractéristiques des cargaisons et de la nature des échanges commerciales. Ces navires sont regroupés en deux catégories de base, soit les transporteurs de vracs liquides et de vracs secs. Chacune de ces catégories comprend des navires très différents du point de vue de leur conception et de leurs dimensions, ce qui limite les possibilités de substitution. En règle générale, on peut établir qu'un navire conçu précisément pour le transport d'une cargaison donnée accomplira sa tâche plus économiquement sur une voie maritime particulière que tout autre navire.

D'autres navires sont conçus pour le transport de divers biens manufacturés et de quantités limitées de cargaisons du secteur primaire. Ces navires de charge sont généralement exploités dans le contexte de services réguliers ou de lignes. Au cours des vingt dernières années, les cargos de ligne ont de plus en plus été remplacés par des porte-conteneurs. Ces derniers transportent des conteneurs de 20 et de 40 pieds semblables à ceux que l'on rencontre sur les routes. Dernièrement, le marché des cargaisons générales ont commencé à être desservis par des navires rouliers (RO/RO) qui peuvent transporter des conteneurs sur roues et diverses marchandises de dimensions encombrantes.

Dans le secteur du transport maritime, les accords commerciaux et les contrats varient considérablement selon les routes empruntées, les cargaisons et les conditions générales du marché. La majeure partie du transport effectué par les navires de ligne est assujettie à des taux imposés par les conférences maritimes. Ces taux, fixés par des regroupements d'exploitants de navires de ligne (les conférences maritimes) se comparent, de façon générale, à ceux imposés par les transporteurs nationaux des secteurs ferroviaire et du camionnage.

Certaines lignes maritimes ne sont membres d'aucune conférence. Ces transporteurs dits indépendants établissent généralement leurs propres taux de manière à soutenir la concurrence des conférences maritimes.

Le marché du transport en vrac peut se diviser en deux segments interreliés. D'une part, on trouve un marché au comptant, desservi par des navires de tramping ou à la demande aux termes de contrats à court terme visant généralement un seul voyage, un nombre donné de voyages ou une quantité déterminée de marchandises à transporter entre deux points. Ce type de marché est fort fluctuant et les taux imposés équivalent parfois au double sinon plus des taux courants au cours d'une très courte période de temps.

D'autre part, le marché des affrètements à temps prévoit des plus longues périodes de temps et peut, dans certains cas, permettre à un propriétaire de navires d'amortir pleinement le coût d'un bâtiment pendant la durée du contrat. Cette situation s'est souvent produite sur les marchés où l'écoulement d'une marchandise en vrac telle que des hydrocarbures ou du charbon était envisagé de façon stable et à long terme.

Sur le marché du transport en vracs, un navire peut être affrété avec ou sans équipage. De cette façon, un propriétaire de navires peut parfois se borner à acquérir un navire ou à en disposer en le louant ou en l'affrétant coque nue à l'intention d'utilisateurs qui l'exploiteront. De fait, d'autres sociétés maritimes se spécialisent dans la gestion et l'exploitation de navires qui ne leurs appartiennent pas.

Les divers types de navires et de contrats conclus entre les armateurs et les expéditeurs, en d'autres termes les utilisateurs du réseau de transport maritime, ont été conçus de manière à satisfaire des besoins précis des marchés. Les modèles commerciaux changent, parfois de façon très marquée, et créent ainsi de nouveaux besoins en transport. En résumé, aucun État ne peut espérer être en mesure de pourvoir de façon appropriée à tous ses besoins en transport maritime de haute mer. De fait, même les États dits maritimes sont tributaires, dans une mesure plus ou moins grande, du marché mondial des services de transport maritime.

L'histoire démontre que la diversité et la complexité des marchés internationaux de transport maritime rendent impossible toute tentative à long terme de contrôler ces marchés, qu'il s'agisse de gouvernements ou d'entreprises privées. À l'heure actuelle, rien n'indique qu'une flotte appuyée par un gouvernement serait mieux à même de satisfaire les divers besoins des expéditeurs canadiens qu'une autre, régie par les lois du libre marché.

1.5 **Pays d'immatriculation des navires de haute mer participant au commerce du Canada**

Bien qu'à plusieurs points de vue le Canada soit actif dans le secteur du transport maritime international, fondamentalement, il a rejeté toute politique d'encouragement du transport maritime de haute mer sous pavillon canadien. Présentement, tout au plus 1 pour cent du commerce canadien avec l'étranger est confié à des navires immatriculés au Canada.

Le tableau 1.3 précise la participation des transporteurs étrangers à notre commerce extérieur. On notera que les navires des pays de l'Europe de l'Ouest se sont vus confier la majeure partie, bien que déclinante, de notre commerce avec l'Europe occidentale et l'Océanie. Les autres importants participants sont les pays du CAEM (COMECON), le Japon et divers pays battant pavillon de complaisance.

Les pays de l'OCDE transportent une part variable de leur commerce extérieur au moyen de navires battant pavillon national. Les données ci-après indiquent la part de ce commerce extérieur confiée, en 1982, à des navires immatriculés dans les pays membres de l'OCDE:

PART DU TONNAGE TRANSPORTÉE PAR DES NAVIRES NATIONAUX (EN POURCENTAGE)

	Importations	Exportations
Belgique/Luxembourg	9	7
France	26	21
Allemagne de l'Ouest	13	20
Italie	25	16
Pays-Bas	2	9
Royaume-Uni	29	27
Finlande	51	48
Grèce	46	47
Espagne	48	15
Suède	18	29
Japon	47	24
États-Unis	6	4

Tableau 1.3

PART DES ÉCHANGES COMMERCIAUX DU CANADA, TRANSPORTÉS PAR EAU, PAR PAYS D'IMMATRICULATION

Partenaire commercial	Part des échanges par pavillon (en pourcentage)	Europe de l'Ouest	Japon	CAEM[1]	PDC[2]	Autres	Total
Europe de l'Ouest	1978	71,8	2,8	2,1	18,3	5,0	100
	1982	54,4	3,6	2,1	24,6	15,3	100
Europe de l'Est	1978	29,3	-	55,8	11,2	3,7	100
	1982	24,6	1,1	44,3	25,5	4,5	100
Moyen-Orient/Afrique Méditerranée	1978	28,3	0,7	1,4	57,4	12,2	100
	1982	34,2	1,9	0,8	45,3	17,8	100
Antilles, Amériques Centrale et du Sud	1978	40,7	2,9	2,1	43,8	10,5	100
	1982	30,7	3,0	2,9	39,9	23,5	100
Asie	1978	20,4	35,0	1,3	29,3	14,0	100
	1982	14,0	31,6	0,5	36,4	17,5	100
Océanie	1978	60,5	1,7	0,3	24,5	13,0	100
	1982	58,6	0,8	0,3	28,9	11,4	100

Source: Données non publiées de Statistique Canada et de la Direction de la politique maritime de Transports Canada.

Notes: [1] CAEM: Conseil d'assistance économique mutuelle (COMECON)
[2] PDC: Pavillon de complaisance

Des données obtenues d'autres sources donnent à entendre que l'Australie ne transporte qu'environ 2 ou 3 pour cent de son commerce extérieur au moyen des navires battant pavillon national, de l'ANL, ligne appartenant au gouvernement.

Le chapitre suivant démontre que si dans le passé le Canada a été un État maritime important, le transport maritime sous pavillon canadien, néanmoins, n'a pas connu de prospérité soutenue au cours du présent siècle. Les chapitres suivants donnent les principales raisons de cette situation.

1.6 **Résumé**

Le présent chapitre précise l'importance du commerce extérieur pour l'économie canadienne. En ce qui a trait aux exportations destinées à des marchés autres que celui des États-Unis, des services de transport maritime de haute mer rentables sont primordiaux.

Les besoins du Canada en transport maritime de haute mer sont très diversifiés et ne peuvent être satisfaits qu'en ayant librement accès à un marché concurrentiel de transport maritime. Aussi, avec le temps, le Canada est devenu presque entièrement tributaire des navires battant pavillon étranger pour satisfaire ses besoins commerciaux. Cette situation contraste nettement avec celle de la majorité des pays industrialisés, notamment ceux de l'Europe de l'Ouest, qui traditionnellement, ont favorisé le maintien de flottes nationales d'importance.

Il est intéressant de noter, toutefois, que les flottes américaine et australienne ne transportent qu'une faible partie de leurs échanges commerciaux, soit environ 5 pour cent ou moins. Les États-Unis et l'Australie doivent verser de fortes subventions à l'appui du maintien de leur flotte nationale respective.

Les chapitres suivants abordent d'importantes questions: pourquoi le Canada se retrouve-t-il aujourd'hui sans flotte maritime de haute mer d'importance? Cette situation peut-elle ou devrait-elle se poursuivre?

CHAPITRE II

LE CANADA, UN SIÈCLE DE TRANSPORT MARITIME DE HAUTE MER

2.0 Introduction

Le transport maritime canadien est né avec l'utilisation de voiliers en bois qui assuraient la navette entre diverses collectivités. Au début, cette activité se limitait aux régions côtières et aux eaux intérieures en raison des politiques maritimes imposées par la Grande-Bretagne et la France. Au fur et à mesure de l'expansion du pays, le transport maritime s'est développé, la politique a changé et le commerce extérieur a été autorisé. C'est alors que le Canada a pu tirer profit d'une demande pour ses ressources, notamment le bois et le poisson. Vers le milieu du XIXe siècle, il est devenu un important État propriétaire de navires. Cette période représente certes l'apogée de la navigation à voile au Canada. Par la suite, la difficile transition des voiliers en bois aux vapeurs d'acier a engendré un important déclin du transport maritime de haute mer au pays. À l'exception des deux guerres mondiales et de leurs conséquences, la participation du Canada au transport maritime de haute mer n'a jamais regagné l'importance qu'elle avait à l'époque de la navigation à voile.

La revue, ci-après, du transport maritime canadien du XVIIIe siècle à nos jours donne à entendre que le Canada n'était pas, de façon générale, porté à considérer le transport maritime comme un élément important de la politique commerciale globale du pays. Il semble en effet que les initiatives du pays dans ce domaine tenaient davantage à des circonstances spéciales ou à des occasions d'ordre commercial plutôt qu'à une stratégie globale du gouvernement.

2.1 Les grands voiliers

Les besoins importants de la Grande-Bretagne et de la France en navires ont été à l'origine de la venue du Canada dans le monde maritime. Au XVIIIe siècle, le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ont connu une expansion rapide dans le secteur de la construction navale du fait que chacune de ces provinces possédait en abondance du bois se prêtant à ce type de construction et à l'exportation.

Les navires construits sur la côte Est et dans le bassin du Saint-Laurent étaient souvent ensuite chargés de bois et tant le navire que sa cargaison étaient vendus à leur arrivée au Royaume-Uni. Les voiliers canadiens, particulièrement ceux construits dans les Provinces de l'Atlantique, se sont acquis une bonne réputation au chapitre de la vitesse et de la fiabilité. Par conséquent, les propriétaires de navires canadiens, britanniques et américains s'en portaient acquéreurs. Bien que ces navires de construction canadienne sillonnaient les eaux du globe, les propriétaires du Canada concentraient leurs activités sur le commerce du bois avec le Royaume-Uni et le commerce en général avec les Antilles et le long de la côte.

L'industrie de la construction navale canadienne a connu son apogée vers 1875, principalement en raison de l'importance croissante du fer et de l'acier qui suivit, de plus en plus utilisés pour la construction de navires En 1878, la flotte marchande canadienne se classait au quatrième rangs mondial et se composait de 7 196 navires, soit au total 1 333 015 tonnes de jauge nette au registre. Bien que cela n'était pas évident à cette époque, c'est à ce moment que la flotte de voiliers du Canada a amorcé son déclin. Ce dernier était principalement la conséquence de la venue des vapeurs en acier qui ont remplacé les voiliers en bois et les vapeurs en fer, sans compter la forte concurrence des États-Unis où la Guerre civile venait de prendre fin.

Le Canada, ne possédant pas d'industrie de l'acier et négligeant de se doter des compétences techniques nécessaires dans le secteur de la construction navale, a vu son industrie maritime péricliter. La rapide transition du bois à l'acier s'illustre bien par l'exemple suivant. Alors qu'en 1879 les vapeurs d'acier ne représentaient que 10 pour cent de la capacité totale de transport maritime sur la rivière Clyde, en Écosse, en 1889, ils constituaient 97 pour cent des nouveaux navires de ces chantiers. Entre 1878 et 1900, le tonnage immatriculé au Canada a décliné de près de 50 pour cent et vers 1900, tous les grands voiliers avaient été vendus à des propriétaires étrangers.

Dans le contexte de cette victoire des vapeurs sur les voiliers, on ne peut que trouver ironique le fait que le premier navire à vapeur à traverser l'Atlantique ait été le *Royal William*, un bâtiment de propriété canadienne transportant à son bord un équipage canadien. Ce navire, qui a accompli cette traversée en 1833, avait été construit à Québec deux années plus tôt. La traversée a duré 25 jours et le navire transportait à son bord 7 passagers, 36 membres d'équipage et 253 chaudrons (324 tonnes) de charbon du Cap Breton.

En outre, le Canada possédait à cette époque un expert en transport maritime, Samuel Cunard, de Halifax, qui, en 1840, a établi un service transatlantique de transport de passagers depuis cette ville. Sa compagnie a par la suite acquis une renommée mondiale au regard du service de transport de passagers qu'elle offrait dans l'Atlantique Nord. Aujourd'hui elle exploite toujours des navires de croisière.

Vers 1914, il ne restait, à toutes fins utiles, que deux sociétés de navigation canadiennes dans le secteur du transport maritime de haute mer. D'une part, William Thomson, de Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick, exploitait 15 navires dont 9 sur la route des Antilles et, d'autre part, la Canadian Northern Railway qui, en 1910, avait mis sur pied un service bi-mensuel reliant la côte est du Canada aux ports du canal de Bristol.

En outre, une troisième société de propriété canadienne, Canadian Pacific Steamships, participait activement au transport transatlantique de passagers et de marchandises. Ces navires de la marine marchande, étaient toutefois immatriculés en Grande Bretagne. On peut retracer les origines de ce service de navigation jusqu'à la *Beaver Line*, établie en 1868 par la *Canada Shipping Company* et ensuite vendue à Elder Dempster, en 1899. Cette compagnie a à son tour été achetée par la *Canadian Pacific Steamships,* en 1903, qui, en 1909, a élargi son service dans l'Atlantique en se portant acquéreur d'*Allan Line*.

Parallèlement au déclin du nombre de navires canadiens et de la participation de ces derniers au commerce du Canada, soulignons la perte de compétences nationales dans le domaine du transport maritime océanique.

2.2 **Première Guerre mondiale**

Au début de la Première Guerre mondiale, le Canada disposait de ressources de transport maritime très limitées et était donc peu en mesure d'apporter sa contribution. Toutefois, le *British Ministry of Shipping* avait subi de lourdes pertes causées par les sous-marins allemands et sa propre industrie de la construction navale fonctionnait alors à pleine capacité. Aussi, ce Ministère a-t-il décidé de faire construire des nouveaux navires à l'étranger. En dépit du fait que son industrie de la construction de navires en acier s'était limitée à des travaux de réparation et à la construction de chalands et de petits vapeurs, le Canada, par le biais de mesures énergiques et de la mise en place de nouveaux chantiers maritimes a construit 41 navires d'acier dont la jauge variait de 1 800 à 8 800 tonnes de port en lourd.

Au début de 1918, le gouvernement canadien a mis sur pied un programme destiné à construire ses propres navires océaniques en acier afin de remplacer les pertes attribuables à la guerre. Bien que la guerre se soit terminée avant la livraison du premier navire, le gouvernement canadien a décidé de poursuivre ce programme dans le double but de créer de l'emploi et de se doter d'une flotte de navires de haute mer pouvant satisfaire ses besoins commerciaux étrangers. Aux fins d'exploiter ces navires de propriété gouvernementale, la *Canadian Government Merchant Marine* (CGMM) a été créée. Vers 1911, la CGMM disposait d'une flotte de 63 navires d'une capacité totale de 380 000 tonnes de port en lourd.

Au cours de ses deux premières années d'activité, soit en 1919 et 1920, la CGMM s'est révélée rentable en raison d'une demande forte et soutenue de services de transport maritime. Toutefois, la position de la société était précaire du fait de sa structure financière défavorable. Ses navires étaient source de sérieux problèmes financiers attribuables aux coûts élevés de construction entraînés par l'inflation après la guerre. Malgré tout, le programme du gouvernement s'est poursuivi. Des services réguliers ont été établis sur la plupart des routes commerciales du Canada, plus précisément vers le Royaume-Uni, l'Amérique du Sud et les Antilles. Des services de cabotage ont également été mis en œuvre à destination de certains ports de Terre-Neuve.

Les conditions du marché ont rapidement compromis la rentabilité de la CGMM. En 1921, les taux de transport ont diminué de près de 50 pour cent dans le cas de certaines cargaisons, si bien que la compagnie a subi des pertes au regard de plusieurs marchandises. L'un des principaux problèmes était l'accès aux cargaisons, particulièrement dans le cas des voyages de retour au pays.

Pour ces raisons, la CGMM a commencé à rationaliser ses services. Toutefois, en 1928, certains d'entre eux ont été repris à la demande du Ministère de l'Industrie et du Commerce et une subvention annuelle a été versée afin de garantir la prestation d'un service mensuel. Cinq ans plus tard, ce service a de nouveau du être abandonné en raison du manque de cargaisons de retour. Éventuellement, d'autres services ralliant diverses parties du monde, y compris le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont également dû être abandonnés pour la même raison.

En raison de pertes croissantes, il est devenu évident aux gestionnaires de la CGMM que l'exploitation de la compagnie ne pouvait se poursuivre. Ces derniers ont donc décidé de se départir progressivement des navires de la compagnie, tâche qui s'est déroulée de 1923 à 1936. Certains navires ont été cédés à un autre organisme public, la *Canadian National (West Indies) Steamships Ltd*, une société établie en 1929 aux fins d'assurer un service de transport maritime jusqu'aux Antilles.

Une fois dépourvu de tous ces navires, on a estimé qu'il en coûtait au gouvernement canadien 82 millions de dollars pour exploiter la CGMM. La *Royal Commission on Coasting Trade* a précisé ce chiffre en déclarant ce qui suit:

> « Against the financial losses should be offset the service rendered to Canadian trade in the critical post-war period of shipping scarcity, and the fact that the objective was not to seek the most profitable employment but to develop new trade outlets. » (*Report of the Royal Commission on Coasting Trade*, 1957, p.54)

Cette entreprise du gouvernement dans le secteur du transport maritime s'est révélée fort coûteuse pour un certain nombre de raisons, notamment le fait que les navires ont été construits à un coût fortement touché par l'inflation connu au cours de la guerre. Les navires construits pendant la guerre n'étaient pas les plus économiques ni les plus appropriés à des activités en temps de paix. En outre, la preuve a été établie qu'il y a eu incompétence en matière de gestion et que des dépenses inutiles ont été engagées. Au moment où les navires ont été lancés, la guerre avait pris fin. Certains navires n'avaient pas encore été livrés alors que les marchés du transport maritime international avaient commencé, en 1921, à se détériorer de façon marquée.

En dépit d'importantes pertes financières, la CGMM a appuyé le commerce du Canada au cours de la période immédiate d'après-guerre, alors qu'il y avait pénurie de services de transport maritime. L'expérience et la compétence acquises au cours de cette période ont bien servi le Canada en temps de paix de même qu'au cours de la Seconde guerre mondiale.

2.3 **Seconde Guerre mondiale**

En 1939, seulement trente-huit navires océaniques d'une jauge brute de 1 000 tonnes ou plus étaient immatriculés au Canada, soit un total de 241 684 tonnes. De ce nombre, onze bâtiments appartenaient à *la Canadian National (West Indies) Steamships Ltd.* En outre, *Canadian Pacific* possédait deux navires de ligne transpacifiques d'immatriculation nationale. Pour sa part, *Imperial Oil Company* possédait dix navires citernes de haute mer principalement affectés au transport du pétrole brut des Antilles aux raffineries de l'est du Canada.

En 1940, le Royaume-Uni a commandé aux chantiers maritimes canadiens vingt-six navires marchands de 10 000 tonnes. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Canada avait construit 398 navires marchands.

Une société de la Couronne, *Park Steamship Company* a été établie en 1942. Au plus fort de ses activités, la société exploitait 176 navires, en l'occurrence 156 navires de charge et 20 navires-citernes. La société avait pour tâche de surveiller la gestion générale des navires canadiens construits pendant la guerre. Dans les faits, l'exploitation de ces navires était assurée par des entreprises privées. Bien que ces dernières percevaient des droits de gestion, le gouvernement a retenu les bénéfices réalisés pendant la guerre.

En temps de guerre, le gouvernement canadien a décidé d'élaborer une politique visant l'exploitation d'une marine marchande en temps de paix. Ainsi, en 1943, le *Merchant Shipping Policy Committee* a été créé. Ce comité a par la suite recommandé de confier au secteur privé la tâche d'exploiter en temps de paix les navires marchands du Canada en leur cédant la propriété.

2.4 **Transport maritime canadien de 1946 à 1980**

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement du Canada est devenu un important propriétaire de navires pour la deuxième fois au cours d'un même siècle. La décision de mettre en place une marine marchande canadienne avait été prise pour des raisons stratégiques liées à la guerre plutôt que pour des motifs d'ordre commercial. De ce fait, des problèmes surgirent lorsque les navires construits en temps de guerre furent affectés à des services commerciaux.

Ces problèmes ne se sont toutefois pas manifestés immédiatement. Au cours de la période qui suivie la guerre, la demande en services de transport maritime était énorme. D'importantes quantités de cargaisons générales et d'aide étaient expédiées vers l'Europe et d'autres parties du monde. À cette époque, les propriétaires de navires canadiens ont connu leur part de succès commercial.

Vers 1948, le marché du transport maritime était devenu très concurrentiel pour un certain nombre de raisons. Les quantités de cargaisons accessibles ont considérablement diminué du fait de l'exigence des États-Units selon laquelle 50 pour cent des cargaisons d'aide devaient être transportées à bord de navires battant pavillon américain. En outre, bon nombre de navires construits aux États-Unis pendant la guerre ont été affectés à des services commerciaux par les armateurs européens, sans compter que certains d'entre eux exploitaient déjà avec rentabilité des navires modernes. En utilisant

leurs propres navires, les Européens ont pu conserver de précieuses devises en dollars. Bien que cette situation nuisait aux propriétaires de navires canadiens, elle ne déplaisait pas aux exportateurs du Canada puisqu'il y avait davantage de dollars en Europe pour acheter des marchandises canadiennes.

Eu égard au déclin des taux de transport de fret après la guerre, les propriétaires de navires canadiens construits pendant la guerre ne pouvaient plus soutenir la concurrence sur le marché international du transport maritime. La vente des navires de *Park Steamship* a débuté en 1948 pour se terminer, à toutes fins utiles, vers 1949. Selon les estimations, la vente des navires de *Park* s'est traduite par une perte d'environ 71 millions de dollars.

Afin d'encourager la modernisation des navires appartenant principalement au secteur privé et construits pendant la guerre, le gouvernement canadien a mis en œuvre, en 1948, un plan de remplacement. En essence, ce plan offrait aux propriétaires de navires du Canada de vendre leurs navires construits pendant la guerre à des acheteurs étrangers à la condition que le produit de telles ventes soit consacré à l'achat de nouveaux navires d'immatriculation canadienne construits au pays. Cet objectif n'a jamais été entièrement atteint en raison des coûts élevés de construction des chantiers maritimes du Canada. Quelques navires océaniques ont été construits aux termes du plan susmentionné, qui fut par la suite modifié de manière à autoriser la construction de caboteurs et de navires des Grands lacs.

Le gouvernement a pris d'autres mesures afin d'encourager les propriétaires des navires de *Park* à conserver ces derniers et à les utiliser de façon rentable. Deux mesures ont été mises en œuvre. La première a été le Plan de transfert aux termes duquel un nombre donné de navires passeraient sous immatriculation du Royaume-Uni. En revanche, les propriétaires qui conservaient leurs navires sous immatriculation canadienne étaient admissibles à une subvention pendant un an.

En 1943, le *Merchant Shipping Policy Committee* avait formulé une recommandation selon laquelle la propriété de la marine marchande devait être laissée au secteur privé et le gouvernement devait encourager la modernisation de la flotte de *Park*. Cette recommandation traduisait non seulement une volonté de ne pas démanteler la flotte canadienne de haute mer, mais encore de poursuivre l'exploitation de celle-ci en la confiant au secteur privé. Les événements d'après-guerre et l'impossibilité d'exploiter les navires d'immatriculation canadienne de façon concurrentielle sur le marché du transport maritime ont amené le gouvernement à réviser sa position.

En 1943, le *Merchant Shipping Policy Committee* a recommandé la création d'une commission maritime permanente. La Commission maritime canadienne (CMC) a été établie en 1947. Dans son deuxième rapport, publié en 1949, la CMC formulait la conclusion suivante: la création et le maintien d'une flotte marchande capable de desservir une grande partie du commerce d'exportation du Canada n'est pas réalisable. Il y a toutefois motif à mettre en place une petite flotte de haute mer rentable pour des raisons de sécurité nationale, l'exploitation d'une telle flotte ne devant pas nécessairement entraîner une perte économique pour le Canada. Dans son rapport, la CMC estimait qu'une flotte de 750 000 tonnes de port en lourd satisferait les besoins en matière de sécurité nationale.

Le 9 décembre 1949, le très honorable Louis Saint-Laurent annonçait à la Chambre des communes la politique du gouvernement concernant la marine marchande canadienne:

> « ... ce qui nous a permis de conclure à l'inopportunité, du point de vue économique, de maintenir une marine marchande canadienne par le recours à des procédés artificiels. Le Gouvernement n'entend pas conserver celle-ci au dépend du contribuable, et des autres industries d'exportation, en usant de la méthode mal saine des subventions, à moins de motifs très sérieux d'agir autrement. »

(Rapport officiel des débats, *Chambre des communes*, Première session, 21e Parlement, 13 George VI, 1949, Volume III, 1949, page 3044).

La politique annoncée en 1949 est demeurée essentiellement la même en ce qui a trait au transport maritime de haute mer. Des changements ont toutefois été apportés relativement au transport maritime intérieur. À la suite du rapport de 1957 de la Royal *Commission on Coasting Trade*, le gouvernement a modifié la Loi sur la marine marchande du Canada, en 1965, de manière à limiter le cabotage aux seuls navires d'immatriculation canadienne dans les eaux du fleuve Saint-Laurent et de la Voie maritime.

L'ouverture, en 1959, de la Voie maritime du Saint-Laurent a par la suite élargi les frontières du cabotage aux Grands lacs canadiens. Les sociétés de transport maritime des Grands lacs ont alors commencé à exploiter de gros navires, de 730 pieds de longueur, capables de transporter 800 000 boisseaux de blé. La flotte des Grands lacs a également profité de l'appui du gouvernement en raison de son importance pour le marché d'exportation de grain du Canada. Juste avant l'ouverture de la Voie maritime, le gouvernement canadien a annoncé une subvention à la construction navale afin d'encourager la modernisation de la flotte des Grands lacs.

Compte tenu de la situation qui s'offrait aux sociétés canadiennes sur le marché du transport maritime de haute mer, celles-ci ont préféré concentrer leurs activités sur les Grands lacs. Bientôt, les expéditeurs se sont tournés vers le marché international du transport maritime où des navires battant pavillon de complaisance exigeaient des coûts moindres du fait que leurs propriétaires devaient verser des salaires et des impôts moins élevés et, dans plusieurs cas, qu'ils pouvaient profiter de coûts en capitaux plus faibles. Les propriétaires de navires canadiens, ne pouvant survivre dans un tel contexte, n'ont eu d'autre choix que de se retirer du marché de haute mer pour se concentrer sur le transport maritime intérieur ou d'immatriculer leurs navires sous pavillon de complaisance.

Au cours de la décennie précédente, les transporteurs maritimes, plutôt que de se concentrer entièrement sur l'exploitation de navires conçus uniquement pour la navigation dans le réseau de la Voie maritime, préféraient plutôt utiliser des navires pouvant naviguer à la fois sur les Grands lacs, pendant la saison de navigation sur la Voie maritime, et en haute mer, le reste de l'année. Ces activités de haute mer étaient davantage perçues comme un moyen d'utiliser au maximum des navires avant tout conçus pour les Grands lacs plutôt que comme une façon de raffermir la présence du Canada sur le marché international.

Alors que les navires océaniques ont une durée de vie d'environ 20 ans, les navires des Grands lacs, exploités en eau douce, en ont une de 50 à 60 années. De ce fait, la méthode d'exploitation des navires pouvant naviguer en haute mer est différente de celle des navires des Grands lacs classiques. L'incidence à long terme des navires des Grands lacs océaniques sur l'aptitude des armateurs canadiens à soutenir la concurrence internationale reste donc à démontrer.

2.5 **Situation actuelle**

Présentement, la flotte d'immatriculation canadienne se compose de 200 navires, soit environ 3,5 millions de tonnes de port en lourd. Ces navires sont principalement affectés au cabotage, sur les Grands lacs et dans les eaux intérieures. La grande majorité de ces bâtiments appartiennent à des membres de la *Dominion Marine Association* et sont exploités exclusivement sur le réseau des Grands lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent. Des 200 navires susmentionnés, 90 peuvent naviguer en haute mer bien que seulement 10 ou 12 soient exploités dans le contexte d'un service de haute mer régulier entre le Canada et l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud et l'Europe.

Il faut également souligner l'existence d'une importante flotte marchande de haute mer contrôlée par des Canadiens mais immatriculée à l'étranger. Cette flotte de haute mer regroupait 96 navires en 1984 et représentait 4,8 millions de tonnes de port en lourd. Elle comprenait des navires-citernes, des vraquiers et des navires rouliers modernes immatriculés en Grande-Bretagne, à Hong Kong, au Libéria et dans d'autres pays. Il est intéressant ici de noter que l'un de ces navires, le *Fort Toronto* du Canadien Pacifique, a été l'un des bâtiments retirés du service commercial pour être envoyé en affectation spéciale aux îles Falkland, pendant la crise, comme navire-citerne transportant de l'eau potable.

Au cours des dernières années, le secteur canadien du transport maritime a vu naître de nouvelles possibilités commerciales liées à la mise en valeur de l'Arctique.

L'Arctique canadien est un vaste territoire stratégique riche en ressources et accessible par trois océans. En dépit de la prestation de services de transport maritime dans l'Arctique depuis déjà un certain nombre d'années, principalement aux fins d'approvisionner les communautés du Nord, le voyage du pétrolier/brise-glace américain *Manhattan*, via le passage du Nord-Ouest, en 1969, a soulevé des questions importantes quant à la souveraineté canadienne dans ces eaux et au transport maritime commercial dans l'Arctique.

À la suite du voyage du *Manhattan*, la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques a été promulguée, en 1970. Cette loi donnait au Canada les moyens de protéger l'environnement arctique en établissant des normes visant la conception, la construction, les équipages, les cargaisons, l'équipement et les aides à la navigation. Les navires ne respectant pas ces normes ne seront pas autorisés à pénétrer dans les zones de sécurité établies aux fins du transport maritime.

Par ailleurs, les activités minières dans l'Arctique supérieur ont amené l'industrie et le gouvernement à conjuguer leurs efforts en vue de construire un gros brise-glace/vraquier océanique. Le *M.V. Arctic*, un vraquier de 28 000 tonnes a été construit en 1978 par le chantier maritime de *Port Weller* et est exploité par la Compagnie de navigation Canarctic. Cette dernière est la propriété du gouvernement fédéral et d'un consortium du secteur privé regroupant *ULS International Inc.*, *CLS Group Inc.* et *Fednav Ltd.*

Le *M.V. Arctic* est de classe arctique II - glaces, conformément au Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires. En plus d'assurer un service de transport de concentrés de minerai destinés à l'exportation entre l'Arctique supérieur et les marchés étrangers, le navire participe, pendant ses missions commerciales dans l'Arctique, à la cueillette et à l'évaluation de données sur les conditions de l'environnement.

Récemment, on a mis au point un plan visant à convertir ce navire en transporteur mixte pouvant recevoir 20 000 tonnes de pétrole brut. Au début, il serait affecté au transport de produits pétroliers depuis le gisement de Bent Horn, sur l'île Cameron. Une fois encore, le *M.V. Arctic* servira à démontrer la faisabilité du transport maritime dans l'Arctique, cette fois-ci en acheminant du pétrole plutôt que des vracs secs.

2.6 **Résumé**

Historiquement, le transport maritime a toujours joué un rôle important au Canada. Il est étroitement lié à notre passé autant qu'à notre présent. Au cours du XIX^{e} siècle, les voiliers de bois construits au pays et transportant des équipages canadiens ont largement contribué à notre commerce avec l'étranger. Ces navires ont acquis une bonne réputation quant à leur vitesse et à leur fiabilité et le Canada

disposait d'un vaste bassin de main-d'œuvre d'expérience pour les construire et les commander. Ce succès commercial est principalement tributaire de l'industrie forestière de l'est du Canada qui fournissait les matières premières nécessaires à la construction des navires en même temps que la principale cargaison que ceux-ci transportaient. Le bois d'œuvre canadien, depuis toujours, peut compter sur un bon marché au Royaume-Uni et en Europe continentale.

Lorsque les vapeurs d'acier ont remplacé les voiliers de bois, la suprématie canadienne en matière de transport maritime a amorcé son déclin. Le pays ne possédait pas d'industrie du fer et de l'acier ni les compétences techniques nécessaires à la construction de ces vapeurs d'acier. Outre la perte de sa position concurrentielle, le monde des affaires canadien s'intéressait alors davantage à l'expansion de l'Ouest et au commerce avec cette région qu'à la reprise des activités sur le marché du transport maritime de haute mer.

La flotte canadienne de haute mer a néanmoins connu un regain de vie directement lié à la Première Guerre mondiale, alors que des navires marchands ont été construits au titre d'effort de guerre du pays. Celle-ci terminée, une société maritime nationale, la CGMM, a été établie afin de favoriser l'expansion du commerce d'exportation et d'établir de nouvelles routes commerciales. Cette société, dont les coûts d'exploitation étaient élevés et la gestion médiocre, n'a pu survivre de façon concurrentielle à la récession mondiale. Après avoir subsisté pendant une vingtaine d'années, elle a été dissolue.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, le Canada s'est une fois de plus doté d'une flotte de haute mer. Fort de son expérience en la matière, le gouvernement, en 1943, déclarait que le transport maritime devait être une entreprise commerciale confiée au secteur privé en temps de paix. Après 1945, la flotte de haute mer a été rentable, mais pendant une courte période seulement, touchée par des coûts d'exploitation élevés et des problèmes de main-d'œuvre. Vers 1950, en dépit des efforts du gouvernement pour la rendre plus concurrentielle, le Canada a presque entièrement eu recours aux services d'armateurs étrangers pour satisfaire ses besoins en transport de haute mer.

Incapable de soutenir la concurrence sous immatriculation canadienne, les propriétaires de navires canadiens ont opté pour l'exploitation ou l'affrètement de navires de haute mer battant d'autres pavillons. Les conditions qui avaient permis aux entrepreneurs canadiens, au temps des voiliers, de se donner une position privilégiée au sein du transport maritime mondial, et ce sans l'appui du gouvernement, ne se sont jamais représentées.

CHAPITRE III

LE TRANSPORT MARITIME INTERNATIONAL ET SON ENVIRONNEMENT

3.0 Introduction

Le transport maritime de haute mer est une industrie internationale et ce, dans une mesure beaucoup plus grande que la majorité des autres industries qui se réclament d'être internationales ou en voie « d'internationalisation ». Elles possèdent des clients dans le monde entier et envoient des navires partout où il y a des cargaisons à transporter. Son actif matériel autre que les navires est minime à l'exception des services de ligne qui possèdent d'importantes installations à terre. Même là, la majorité des sociétés de transport maritime ont souvent déménagé dans d'autres pays à court préavis lorsque les conditions du marché le rendaient nécessaire. Les sociétés de transport maritime, beaucoup plus que les banques, les lignes aériennes ou les entreprises de fabrication, sont libres de toute attache. Il n'est pas question ici de loyauté ou de déloyauté nationale. Il s'agit plutôt du résultat direct de l'engagement de ces sociétés à desservir des clients sur un marché mondial hautement concurrentiel et dynamique.

Aucune entreprise, pas même un pays, ne peut espérer être en mesure d'imposer, à long terme, ses propres règles sur le marché du transport maritime mondial. Il est donc essentiel d'étudier à fond ce marché de façon continuelle afin d'être en mesure de s'ajuster aux tendances qui se dessinent en matière de transport maritime de haute mer.

Le présent chapitre donne une vue d'ensemble des principaux éléments de ce marché, notamment le commerce, la technologie et les interventions gouvernementales.

3.1 Changements de la demande de services de transport maritime

Pour le Canada et la plupart des pays industrialisés, les années d'après-guerre ont été le théâtre d'une très forte croissance économique et commerciale. La hausse importante du commerce mondial a influé de façon déterminante sur l'expansion du transport maritime. Les biens et services commercés internationalement ont doublé, passant de 11 pour cent de la production mondiale, en 1950, à 21 pour cent, en 1980.

L'expansion la plus marquée du commerce international s'est produite au cours de la période s'étalant du début des années 1960 au début des années 1970. Cette expansion coïncidait avec l'entrée sur le marché du transport maritime de flottes nationales de pays jusque là non engagés auparavant dans le secteur maritime. Ce changement était le fruit des possibilités commerciales qui s'offraient alors et de la poussée du nationalisme dans plusieurs pays en développement. C'est également au cours de cette période que l'Union soviétique a mis en œuvre son vaste programme d'acquisition de navires, incitée en cela par les avantages commerciaux et stratégiques de disposer d'une flotte marchande.

Les principaux centres où cette poussée de la production économique s'est manifestée sont les États-Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne de l'Ouest et le Japon. Compte tenu de l'abondance de ses produits de base, le Canada est devenu un fournisseur de ces centres et un acheteur de produits finis. Ce commerce a été largement stimulé par le recours facile à des services de transport maritime rentables et d'un coût peu élevé.

Des modèles et des rapports d'échanges commerciaux ont été établis et n'ont guère changé jusqu'à l'importante restructuration entraînée par les événements de 1973–1974. À ce moment, le commerce mondial a connu dans l'ensemble un déclin, certains secteurs étant plus touchés que d'autres. De nouveaux centres économiques sont apparus, notamment Taïwan, la Corée du Sud et, dans une certaine mesure, l'Amérique latine. Des pays, qui ne produisaient jusque là que des matières premières, ont commencé à s'engager dans le secteur de la fabrication industrielle et, disposant d'une abondante main-d'œuvre bon marché, ont été capables de soutenir la concurrence.

Nombre de ces nouveaux pays industrialisés sont devenus d'importants constructeurs de navires, ici encore du fait d'une main-d'œuvre bon marché. La construction à grande échelle de nouveaux navires a considérablement perturbé la demande de services de transport maritime, déjà affaiblie par la réduction de l'activité économique.

Le tableau 3.1 illustre la hausse phénoménale du commerce canadien par eau depuis 1949. Il confirme également les données sur la valeur du commerce présentées au chapitre I de même que l'importance déclinante de l'Europe comme partenaire commercial au profit de l'Asie qui se révèle de plus en plus un partenaire notable du Canada.

Tableau 3.1

COMMERCE CANADIEN PAR EAU EN 1949 ET 1982[1]
En milliers de tonnes

	1949 Commerce total		1982 Commerce total	
	Tonnes de cargaison	Pourcentage	Tonnes de cargaison	Pourcentage
Europe	9 314	61,5	55 485	46,3
Asie	1 299	8,6	44 216	36,9
Afrique	594	3,9	2 741	2,3
Amérique du Sud	372	2,4	4 533	3,8
Antilles	3 019	19,9	10 611	8,8
Australie et Nouvelle-Zélande	555	3,7	2 311	1,9
Total	15 153	100	119 897	100

Sources: Données tirées du tableau V du Rapport de 1949 de la Commission maritime canadienne et données non publiées de Statistique Canada.

Note: [1]Exclusion faite du pétrole et de ses dérivés.

Compte tenu de la concurrence des nouveaux pays exportateurs et de la production intérieure accrue des acheteurs traditionnels de produits canadiens, les exportateurs du Canada se retrouvent sur des marchés où la moindre différence de prix des marchandises peut signifier une diminution des ventes. Par ailleurs, la surcapacité du marché du transport maritime a permis de maintenir les coûts de transport à un niveau concurrentiel, ce qui constitue un facteur critique pour les exportateurs canadiens desservant les marchés d'outre-mer.

3.2 **Genres et caractéristiques des navires**

Trois importants changements ont influé sur le transport maritime dans les années 1980 et continueront de le faire. Il s'agit de la spécialisation des navires, de l'automatisation et des systèmes de bord ainsi que du perfectionnement de la conception des navires et des systèmes de propulsion aux fins d'améliorer la consommation de carburant.

La spécialisation croissante des navires est l'un des facteurs ayant contribué à la hausse de la productivité du secteur du transport maritime. Au cours de la période d'après-guerre, les navires de charge étaient souvent regroupés en trois principales catégories, à savoir les navires de ligne, les navires « tramp » et les navires-citernes. En dépit des améliorations en matière de dimensions, vitesse, équipement de manutention des cargaisons et machines, ces trois types de navires sont demeurés en place jusqu'à l'événement de la conteneurisation, au cours des années 1960. La dernière décennie a été le théâtre d'importants changements et de la prolifération de navires spécialisés tels que les navires porte-allèges, les transporteurs de produits chimiques, les méthaniers, les navires rouliers ainsi que nombre de vraquiers modifiés aux fins du transport de produits forestiers, de voitures et de charges unitaires.

La productivité accrue du transport océanique est également attribuable à la mise au point de systèmes plus efficaces de manutention des cargaisons, ce qui s'est traduit par une plus grande mécanisation des ports et des changements de conception des navires. Dans bien des cas, les apparaux de manutention des cargaisons à bord des navires ont été éliminés et remplacés par des grues à terre. Dans le cas des navires rouliers, des rampes sont utilisées aux fins du déplacement des cargaisons. Toutes ces améliorations ont fait que le temps de séjour d'un navire dans un port se mesure maintenant en heures plutôt qu'en jours. La souplesse de manutention des conteneurs, qui se prêtent aussi bien aux transports ferroviaire, routier et maritime, est à l'origine de la mise en place de services de transport intermodal et de l'utilisation répandue de connaissements uniques et de l'imposition d'un seul taux entre le point d'origine et la destination.

Parallèlement à la spécialisation des navires, les dimensions de ces derniers ont été accrues afin de permettre des économies d'échelle au chapitre de la consommation en carburant ainsi que des coûts en équipage et d'immobilisation. L'augmentation des dimensions des navires est toutefois source d'inconvénients du fait que les gros navires offrent moins de souplesse que les plus petits et qu'ils ne peuvent être aussi facilement affectés à d'autres services.

Les coûts en équipage peuvent représenter jusqu'à un quart des coûts totaux d'exploitation d'un navire moderne; aussi, on s'est efforcé de réduire la main-d'œuvre à bord en recourant notamment à l'automatisation. La technologie des microprocesseurs est utilisée dans la chambre des machines, pour la gestion des cargaisons, la navigation, l'organisation du trafic par mauvais temps, l'exécution de tâches depuis la passerelle et des fonctions administratives.

À ce jour, les applications de ces systèmes ont été limitées. Il est techniquement possible de construire des navires pourvus de systèmes de propulsion et de navigation entièrement automatisés. Théoriquement, de tels navires pourraient traverser les océans avec un équipage de 6 à 10 personnes.

À l'heure actuelle, les propriétaires de navires manifestent une préférence pour les machines diesel à faible et moyenne vitesses qui consomment moins de carburant et sont fiables. Compte tenu de l'importance accordée à l'économie d'énergie, les turbines à vapeur et à gaz, qui consomment beaucoup d'énergie, sont peu populaires et certains propriétaires les ont remplacées par des machines

diesel. La propulsion nucléaire pourrait se révéler une méthode commercialement viable au cours des deux prochaines décennies. Si le prix du pétrole continue d'augmenter, l'utilisation de chaudières à boues de charbon comme machines à vapeur pourrait bien se révéler une solution bien que l'approvisionnement en charbon puisse limiter leur utilisation.

Le rendement énergétique peut également être amélioré par la conception de coques plus efficaces, par le biais de l'utilisation de revêtements plus durables, auto-polissants, et anti-encrassement sur la surface immergée des coques de même que de dispositifs destinés à améliorer l'efficacité des hélices.

S'ils augmentent la productivité, les changements technologiques ont également plusieurs conséquences. D'abord, le transport maritime est devenu une industrie de capital ce qui rend la pénétration de certains marchés commerciaux plus difficile qu'auparavant. Ensuite, le transport maritime offre moins de souplesse en raison de la spécialisation accrue des navires. Enfin, les perfectionnements technologiques des navires ont des répercussions sur les installations à terre, lesquelles sont conçues spécifiquement pour offrir des services spécialisés.

L'incidence toute entière des perfectionnements technologiques n'est pas encore connue. L'organisation des marchés pourrait bien connaître d'autres modifications à la suite de changements technologiques. La concurrence est également touchée du fait que dans bien des cas un nombre moindre de navires sont nécessaires pour transporter une quantité de cargaison donnée. En outre, le rapport entre les coûts fixes et variables pourraient bien augmenter, stimulant ainsi la concurrence au niveau des prix à court ou à moyen termes. Les ajustements à apporter sont plus évidents dans le secteur de la conteneurisation. La prestation de services sur tout le globe par des gros porte-conteneurs accroîtra de façon notable le nombre de conteneurs, ce qui pourrait exercer de nouvelles pressions sur les taux. Le transport multimodal pourrait favoriser l'intégration de sociétés œuvrant dans des modes de transport différents.

3.3 **Pavillon de complaisance**

Le pavillon de complaisance (PDC) est la libre immatriculation qu'offrent certains pays en permettant à des navires appartenant et contrôlés par des intérêts étrangers de s'immatriculer aux termes de conditions qui peuvent être particulièrement avantageuses et rentables. Au nombre des pays qui offrent la libre immatriculation, notons Panama, le Libéria et le Honduras.

En 1970, le Comité d'enquête sur le transport maritime du Royaume-Uni (le Comité Rochdale) définissait comme ci-après les pavillons de complaisance.

1) Le pays d'immatriculation permet aux non-citoyens de posséder et/ou de contrôler ses navires marchands.

2) L'admissibilité à l'immatriculation est facile et un navire peut habituellement être immatriculé à un consulat situé à l'étranger.

3) L'impôt sur le revenu des navires n'est pas perçu localement ou est peu élevé. Un droit d'immatriculation et un droit annuel sur le tonnage constituent généralement les seuls frais exigés. Une garantie ou une entente acceptable de non-imposition future peut également être obtenue.

4) Le pays d'immatriculation constitue une petite puissance n'imposant aucune exigence nationale aux navires marchands immatriculés, mais les recettes tirées de faibles droits imposés à un important tonnage peuvent influer considérablement sur le revenu national et la balance des paiements du pays.

5) L'équipage des navires par l'embauche de non-citoyens est autorisé.

6) Le pays d'immatriculation n'a pas le pouvoir ni l'appareil administratif d'imposer concrètement un règlement national ou international, pas plus qu'il ne désire contrôler les sociétés elles-mêmes.

En essence, l'attrait de l'immatriculation sous PDC tient aux avantages que tire le propriétaire d'un régime fiscal avantageux prévoyant de faibles impôts sur le revenu sinon aucun et à la disponibilité d'équipages à faible revenu et non syndiqués au regard desquels il y a peu de restrictions. En outre, aucun règlement gouvernemental n'est appliqué et il n'y a pas de contrôle politique quant aux pratiques commerciales, d'affrètement et de vente.

Il semble que la libre immatriculation continuera d'attirer de nouveaux propriétaires de navires en dépit des efforts de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) pour supprimer sinon modifier ce genre d'immatriculation, notamment par le biais du projet de Convention internationale sur les conditions d'immatriculation des navires. Certains pays en développement dénigrent les flottes battant PDC, soutenant qu'elles privent les États d'emplois pour les marins qualifiés. D'autres appuient en principe le PDC du fait que les résidents qui sont membres d'équipage acquièrent d'importantes sommes de devises étrangères en travaillant à bord des navires visés. L'Organisation internationale du travail et la Fédération internationale des employés de transport sont également réticentes; celles-ci prétendent que les équipages sont souvent sous-payés et que de nombreux navires battant ce pavillon ne respectent pas les normes.

Une étude préparée par le *Bremen Institute of Shipping Economics* indique qu'au 1er octobre 1984, le Libéria se classait au premier rang mondial au chapitre du tonnage et de la libre immatriculation avec une flotte de 1 772 navires correspondant à une jauge brute de 58,72 millions de tonnes. Panama suivait quant au tonnage et se classait au troisième rang pour ce qui est de la libre immatriculation, avec une flotte de 3 845 navires d'une jauge brute totale de 34,34 millions de tonnes.

Le tableau 3.2 démontre que les États-Unis, Hong Kong, la Grèce et le Japon regroupent, ensemble, 75 pour cent des propriétaires bénéficiaires de navires battant PDC. Ces navires sont généralement affectés aux marchés des vracs. La flotte de navires-citernes du Libéria, par exemple, appartient à des pétrolières internationales où est affrétée par celles-ci. Les navires battant PDC sont particulièrement nombreux sur les marchés commerciaux des pays membres de l'OCDE, transportant un tiers des importations et un cinquième des exportations de ces États.

Tableau 3.2

PROPRIÉTAIRES BÉNÉFICIAIRES DE FLOTTES D'IMMATRICULATION LIBRE EN 1983
(En milliers de tonnes de port en lourd)

Pays de résidence des propriétaires bénéficiaires	Nombre de navires	TPL (000)	Pourcentage de TPL
États-Unis	748	52 138	25,8
Hong Kong	916	39 595	19,6
Grèce	978	30 835	15,2
Japon	997	21 556	10,7
Norvège	183	7 152	3,5
République fédérale d'Allemagne	366	6 237	3,1
Suisse	157	5 483	2,7
Royaume-Uni	192	3 998	2,0
République populaire de Chine	138	3 365	1,7
République de Corée	85	2 456	1,2
Canada	39	1 593	0,8
Sous-Total	4 799	174 408	86,3
Autres	1 604	27 639	13,7
Flottes d'immatriculation libre — Total	6 403	202 047	100,0

Source: Comité de la CNUCED sur le transport maritime, Doc. TD/B/C.4/261.

En 1982, les navires battant PDC ont transporté 35 pour cent du commerce d'outre-mer du Canada et participent activement au transport de nos plus importantes exportations telles que le minerai de fer, le grain, les produits forestiers et la potasse. Un fort pourcentage des importations canadiennes de pétrole brut sont acheminées depuis le golfe Persique et les Antilles par ces navires.

3.4 Flottes de l'Union Soviétique et des autres pays membres du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM)

L'un des faits les plus remarquables dans le monde maritime depuis le début des années 1960 a été l'expansion rapide des flottes marchandes du bloc soviétique. Les transporteurs maritimes occidentaux et les experts en défense ont souvent exprimé leurs préoccupations quant aux incidences politique, commerciale et militaire de cette expansion.

Au mois d'avril 1983, la flotte marchande soviétique regroupait 1 727 navires totalisant 19 millions de tonnes de port en lourd. Au cours des dernières années, cette flotte a connu un taux plus faible de croissance du fait que les navires plus petits et désuets ont été remplacés par des porte-conteneurs, des navires rouliers océaniques, des navires porte-allèges et des navires de charge/brise-glace de diverses spécialités, tous plus gros et plus efficaces que leurs prédécesseurs.

La flotte soviétique, en offrant des taux inférieurs à ceux exigés par les conférences maritimes a dérouté à son profit des cargaisons jusque-là confiées à des transporteurs réguliers et des pays pratiquant le trafic tiers. La flotte marchande soviétique n'est pas exploitée commercialement. Elle a

pour objectif d'acquérir des devises étrangères, de renforcer les liens avec les pays en développement, de satisfaire les besoins de la Russie en matière de transport maritime et d'imposer au plan mondial sa présence, ce qui en retour a une incidence militaire et politique importante.

Les pays membres du CAEM ont considérablement accru leur flotte au début des années 1960. Outre l'Union soviétique, la Pologne et la République démocratique d'Allemagne possèdent d'importantes flottes marchandes. Pour sa part, la République populaire de Chine, bien que n'étant pas membre du CAEM, a adopté une politique semblable d'expansion de sa flotte marchande et s'est montrée très active dernièrement sur le marché des navires d'occasion. La flotte chinoise, qui totalise 12 millions de tonnes de port en lourd, devrait doubler d'ici à 1990.

En 1982, les navires des pays membres du CAEM ont transporté 6,7 millions de tonnes de cargaisons à destination ou en provenance du Canada, soit 5 pour cent du commerce total du Canada effectué par eau. Les cargaisons d'entrée comprenaient des biens de grande valeur des pays membres du CAEM et de l'OCDE. Les cargaisons de sortie se composaient de grain destinés à l'Union soviétique, Cuba et autres pays du CAEM.

3.5 **Flottes des pays en développement**

Les pays en développement sentent le besoin d'accroître ou d'établir leur flotte nationale respective. Ils perçoivent cette mesure comme un moyen de stimuler l'activité industrielle, de créer de l'emploi et de conserver des devises étrangères. Outre les avantages évidents de favoriser leur propre développement économique et de participer davantage au commerce international, ils voient un élément de prestige dans la propriété d'une flotte de haute mer.

Bien que ces flottes soient présentes dans tous les secteurs du marché du transport maritime, elles se manifestent principalement dans le transport de cargaisons générales. Le marché des navires d'occasion ayant été bon, ils ont pu acquérir des navires de ligne relativement modernes qui conviennent fort bien à leurs ports et à leurs échanges commerciaux. En outre, les marchés de cargaisons générales se prêtent plus facilement à la participation et aux interventions des gouvernements que celui des vraquiers ou des navires citernes.

Afin d'illustrer certaines mesures prises par des pays en développement aux fins de se doter d'une flotte nationale, il convient d'étudier attentivement l'exemple donné ci-après.

En 1959, la *Nigerian National Shipping Line (NNSL)* a été créée à la suite d'une recommandation d'un comité gouvernemental selon laquelle le pays serait bien servi par une flotte de haute mer. La société a été constituée grâce à un capital-actions de 2 millions de livres détenu par le gouvernement et deux sociétés maritimes britanniques, *Elder Dempster Lines Ltd.* et *Palm Line*. En 1961, ces deux sociétés maritimes ont été achetées par le gouvernement du Nigéria. La société a débuté ses activités avec trois navires d'occasion et, en 1977, elle mettait en œuvre un plan d'expansion d'envergure. Ce plan prévoyait l'achat de nouveaux navires des chantiers maritimes de Yougoslavie et de Corée du Sud, en l'occurence de neuf navires de charge de 12 000 tonnes et dix transporteurs mixtes de 13 000 tonnes.

La NNSL a envoyé des élèves-officiers en formation au Royaume-Uni, et de 1980 à 1982, 24 diplômés universitaires ont été formés en vue de combler des postes à terre. D'aucun prétendent que la société a largement contribué à l'économie en sauvegardant des devises étrangères et en stabilisant les taux de transport de fret locaux au sein de la conférence dont elle fait partie.

Les pays en développement ont demandé que des mesures soient prises aux plans national et international afin de porter leur part de la flotte marchande mondiale à 20 pour cent d'ici à 1990. La Stratégie de développement international (SDI) adoptée par les Nations-unies en 1980 indique que:

> « la communauté internationale continuera de prendre les mesures nécessaires pour permettre aux pays en voie de développement de soutenir plus efficacement la concurrence et d'accroître leur flotte marchande nationale et multinationale de manière à hausser de façon notable leur part de la flotte mondiale et d'en arriver à atteindre d'aussi près que possible 20% du tonnage mondial de port en lourd d'ici à 1990 ».

En 1982, les pays en développement ont transporté 14 pour cent du commerce d'outre-mer canadien. Ce pourcentage est passablement moindre que les 33 pour cent que représentent ces pays au titre de partenaires commerciaux du Canada.

3.6 **Interventions gouvernementales dans le secteur du transport maritime**

La rapide croissance des flottes marchandes des pays en développement s'est accompagnée de diverses formes d'interventions gouvernementales sur le marché international du transport maritime. Ces politiques interventionnistes sont surtout mises en œuvre par certains pays en développement. Par ailleurs, quelques pays de l'OCDE aux prises avec une faible croissance économique, un chômage élevé et une dépendance vis-à-vis des exportations ont, à l'occasion, eu recours à des mesures protectionnistes.

Les initiatives prises par les gouvernements en vue de protéger et de promouvoir le transport maritime sous pavillon national sont de trois formes: multilatérales, bilatérales et unilatérales.

(a) **Mesures multilatérales**

En octobre 1983, le Code de conduite des conférences maritimes de la CNUCED est entré en vigueur. Un important article de ce Code porte sur le principe de la répartition des cargaisons. Il propose de partager ces dernières selon un rapport de 40–40–20, en accordant à chacun de deux partenaires commerciaux le droit de transporter 40 pour cent du trafic de ligne créé par leurs échanges, ne laissant que 20 pour cent aux transporteurs des pays tiers.

À la V[e] conférence de la CNUCED tenue à Manille, en 1979, les pays en développement ont proposé une résolution aux termes de laquelle serait reconnu le droit des transporteurs nationaux à une part équitable du trafic des vracs dont ils seraient à l'origine. On savait alors que de nombreux pays en développement avaient l'intention de se réclamer de la moitié de leurs échanges commerciaux au profit de leurs transporteurs nationaux. La résolution a été adoptée majoritairement en dépit de l'opposition unanime de tous les pays membres de l'OCDE.

Par la suite, une enquête a été menée à la demande de la CNUCED afin de déterminer s'il existait des barrières artificielles interdisant l'accès aux marchés des vracs aux pays en développement qui désiraient étendre leurs activités dans ce secteur. En 1981, les enquêteurs, qui regroupaient d'importants importateurs et exportateurs de minerai de fer, de phosphates, de bauxite et d'aluminium, ont indiqué qu'ils n'avaient relevé aucune pratique injuste ou discriminatoire évidente empêchant les pays en développement de participer davantage à ces marchés.

(b) **Mesures bilatérales**

Nombre de gouvernements ont conclu des accords commerciaux bilatéraux aux termes desquels tout le commerce ou presque entre deux pays est réservé aux transporteurs nationaux visés. Les principaux signataires d'accords bilatéraux de transport maritime sont les pays en développement qui cherchent à participer davantage au transport de leur propre commerce. Certains pays membres de l'OCDE ont également eu recours à cette stratégie, laquelle vise à assurer l'accès à certains marchés où il est impossible aux propriétaires de navires privés de mener des activités commerciales tout en soutenant la concurrence des flottes appuyées par les États.

Un autre aspect des accords bilatéraux qui soulève des préoccupations est la menace que représente les pays maritimes traditionnels tels que la Grèce, la Grande-Bretagne et la Norvège qui, ayant peu de cargaisons en vrac d'origine nationale à transporter, sont néanmoins très actifs dans le trafic tiers. Des pays, tels que le Canada qui a largement recours aux services de pays tiers pour satisfaire ses besoins en transport, pourraient se heurter à des marchés de transport maritime moins concurrentiels dans l'avenir.

L'un des problèmes essentiels liés aux accords commerciaux bilatéraux tient au fait que le commerce entre pays est souvent insuffisant pour générer des cargaisons de retour, ce qui se traduit par une hausse des coûts de transport.

(c) **Mesures unilatérales**

Les mesures unilatérales ont pris la forme de politiques, règlements et pratiques commerciales de nature diverse. Elles ont été mises en œuvre par les gouvernements aux fins de favoriser leur propre flotte plutôt que de s'en remettre à la libre concurrence sur le marché du transport maritime mondial.

De fait, des mesures unilatérales ont presque toujours été en vigueur sur le marché international du transport maritime. Il y a toujours eu un pays ou un autre qui imposait une législation visant à favoriser sa flotte nationale aux dépens des compétiteurs. Depuis 1945, l'émergence des pays en développement et, subséquemment, la croissance des services maritimes réguliers nationaux, sans oublier la surcapacité de tonnage, ont toutefois engendré la prolifération des pratiques unilatérales.

Ces pratiques, grosso modo, sont de quatre types, à savoir les mesures discriminatoires dans les ports, les mesures discriminatoires vis-à-vis les cargaisons, les accords commerciaux et les mesures financières. Plus précisément, ces pratiques prennent les formes énoncées ci-après.

1) Droits portuaires plus élevés et frais supplémentaires imposés aux navires étrangers; accès limité des navires étrangers ou accès refusé et procédures spéciales en matière de pilotage et d'autorisations médicales.

2) Mesures discriminatoires vis-à-vis des cargaisons variant de la réservation de cargaisons spécifiques au profit des transporteurs nationaux au contrôle des importations et des exportations exigeant le recours aux navires d'immatriculation nationale. Aussi, des accords exigeant le recours aux services de certaines lignes de navires à vapeur choisies.

3) Accords commerciaux régissant le transport de cargaisons militaires ou d'aide expédiées par des organismes gouvernementaux.

4) Mesures financières, y compris le contrôle des devises et l'imposition fiscale.

3.7 **Incidences des interventions gouvernementales**

Les interventions des gouvernements dans le secteur du transport maritime se traduisent invariablement par des perturbations des marchés. Pour fonctionner efficacement, le secteur du transport maritime doit pouvoir compter sur toute la souplesse nécessaire pour satisfaire aux besoins des importateurs et des exportateurs. Bien souvent, les interventions des gouvernements se traduisent par des déroutements de quantités de cargaisons normalement destinées aux propriétaires de navires commerciaux tels que les pays tiers et ce, au profit des transporteurs nationaux. Les transporteurs maritimes appuyés par leur gouvernement n'ont généralement pas l'excellence commerciale comme objectif premier, si bien que l'intervention du gouvernement peut se révéler nécessaire afin de leur assurer des cargaisons et, par là, la subsistance de leurs services. Concrètement, de telles interventions visent à porter atteinte au commerce étranger sur des routes assujetties à des pratiques discriminatoires. Du point de vue commercial, les transporteurs concurrentiels se voient souvent refuser l'accès aux marchés visés. Dans de telles circonstances, il arrive que les plaintes des expéditeurs ne soient jamais entendues de façon équitable ou encore qu'il n'y ait d'autre solution que de faire intervenir le gouvernement.

Les difficultés susmentionnées ne semblent pas, aujourd'hui, constituer un problème important pour le commerce du Canada. Dans le document qu'elle a présenté au Groupe de travail, en juillet 1984, la Coalition des exportateurs sur la politique de transport maritime du Canada indiquait que dans certains pays la politique du transport maritime national posait certains problèmes, notamment en Argentine, au Brésil, au Chili, en Chine, en Colombie, à Cuba, en Équateur, en Indonésie, au Pérou, en Union soviétique et au Vénézuela. En outre, la Coalition signalait que les problèmes cernés étaient la plupart du temps mineurs et différaient d'un expéditeur à un autre. Toutefois, on a indiqué que les politiques nationales de transport maritime pourraient nuire au commerce canadien éventuellement.

3.8 **L'évolution du rôle de l'OCDE dans le secteur du transport maritime**

Les objectifs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) visent à favoriser le bien-être social et économique de ses pays membres. L'une des principales méthodes d'atteindre ces objectifs est d'établir des politiques communes sur des questions d'intérêt commun.

Les problèmes liés au transport maritime international sont le fait du Comité du transport maritime de l'OCDE, dont l'origine remontre à 1947. Ce Comité a toujours soutenu que la libre circulation des transporteurs maritimes, dans un contexte de concurrence libre et équitable, était le meilleur moyen de rentabiliser les services de transport maritime. Toute dérogation au principe du libre accès aux marchés de transport maritime diminue la rentabilité et, par conséquent, contribue à la hausse du coût des services de transport maritime mondiaux.

La situation actuelle et future des flottes marchandes de l'OCDE intéresse de façon particulière le Canada qui a largement recours aux services de transport maritime de haute mer offerts par les pays membres de l'Organisation.

Au cours des dernières décennies, cette politique de l'OCDE a été mise à l'épreuve par les flottes nationales des pays en développement et celles appuyées par les États comme c'est le cas en Union soviétique. La réduction des flottes de l'OCDE est illustrée au tableau 3.3. Du milieu de 1970 au milieu de 1983, le pourcentage de la flotte mondiale immatriculée dans ces pays a décliné de 18 pour cent en dépit d'une hausse du tonnage total. Cette période est également marquée par un accroissement

important des flottes des pays en développement qui constituaient 9 pour cent de la flotte mondiale. La part du tonnage mondial ressortissant à l'Union soviétique et à l'Europe de l'Est est demeurée stable, à environ 8 pour cent. Ce groupe a poursuivi ses gains au chapitre du tonnage mondial tandis que les pays membres de l'OCDE ont considérablement perdu de terrain.

Outre la croissance des flottes immatriculées dans des pays autres que ceux de l'OCDE, on note des interventions des gouvernements, lesquels ont pris des mesures multilatérales, bilatérales et unilatérales qui limitent la concurrence des propriétaires de navires des pays de l'OCDE sur certains marchés quand ces derniers n'en sont pas résolument exclus.

Tableau 3.3

PART DE LA FLOTTE MONDIALE DES PRINCIPAUX GROUPES

	Milieu de 1970		Milieu de 1970	
	Millions de TJB	Pourcentage	Millions de TJB	Pourcentage
OCDE	147,1	64,7	198,7	47,0
Pays de libre immatriculation	41,1	18,0	107,0	25,3
USSR/Europe de l'Est	18,6	8,2	33,7	8,0
Pays en développement	17,5	7,7	70,2	16,6
Reste du monde	3,3	1,4	13,0	3,1
Total	227,6	100	422,6	100

Source: **Transport maritime 1983**, OCDE Paris, 1984, p. 56.

Au cours des dernières années, les coûts croissants de la main-d'œuvre, d'immobilisation et de carburant de même que la surabondance de services de transport maritime a compromis la rentabilité de ces derniers. Dans les pays membres de l'OCDE, ces coûts élevés ont particulièrement touché les exploitants de navires.

De 1982 à 1983, la flotte de l'OCDE a diminué de plus de 12 millions de tonnes de jauge brute au registre. Afin de réduire les coûts d'exploitation, qui constituent la principale cause de ce déclin, les propriétaires de navires des pays de l'OCDE réduisent la main-d'œuvre en recourant à l'automatisation et à des équipages polyvalents. Les coûts en carburant ont pu être réduits au moyen de systèmes de propulsion plus efficaces ainsi que par l'élimination des navires désuets. D'aucuns croient que les flottes des pays de l'OCDE ne peuvent réussir que si les exploitants des navires utilisent une technologie avancée permettant de réduire le nombre de membres d'équipage.

Certains propriétaires de navires des pays de l'OCDE ont créé des marchés spécialisés où leur compétence unique, jointe à la technologie moderne, compense les désavantages quant aux coûts. D'autres ont conclu des accords avec des sociétés des pays en développement. Toutes ces initiatives prennent des formes diverses, mais, de façon générale, permettent aux propriétaires de navires des pays de l'OCDE de collaborer avec des partenaires commerciaux étrangers aux termes des lois et des politiques des pays en développement, lesquels visent avant tout à protéger et à promouvoir leur flotte nationale. Outre leurs efforts constants visant à réduire leurs coûts d'exploitation, les pays de l'OCDE ont également immatriculé des navires sous PDC.

3.9 **Réaction de l'OCDE à un milieu changeant**

Les pays membres de l'OCDE, qui possèdent une flotte marchande, offrent diverses formes d'aide financière à leur flotte respective. À ce chapitre, le Danemark, la Belgique et l'Espagne semblent offrir davantage d'appui en ce sens que la France, l'Italie et la Grèce.

Dans la majorité des pays de l'OCDE, les politiques fiscales se veulent un encouragement vis-à-vis du transport maritime, mais l'importance des avantages et la nature des politiques varient d'un pays à un autre. Ainsi, le Royaume-Uni offre l'amortissement accéléré, tandis que d'autres pays tels que l'Espagne accordent des crédits d'impôt. D'autres encore, à l'instar de la République fédérale d'Allemagne, ont adopté certaines dispositions prévoyant une accumulation en matière de franchise d'impôt. De telles mesures sont nécessaires afin de compenser les désavantages financiers liés aux coûts d'exploitation.

Jusqu'à tout récemment, le gouvernement des États-Unis offrait une subvention aux exploitants de navires battant pavillon américain, afin d'aider ces derniers à compenser les coûts élevés d'exploitation des navires sous pavillon américain. Cette subvention a fait l'objet de critiques du fait qu'elle restreignait la souplesse d'exploitation, portait atteinte à la concurrence et permettait d'éponger des coûts d'exploitation excessifs.

Plusieurs pays membres de l'OCDE, notamment le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ont adopté une législation qui prévoit des mesures de représailles contre les pays qui s'immiscent dans leur propre secteur du transport maritime. Cette stratégie a été adoptée par certains pays de la communauté de l'OCDE.

Quelques pays de l'OCDE ont ratifié le Code de conduite des conférences maritimes de la CNUCED afin de protéger la participation de leurs propriétaires de navires sur des marchés commerciaux avec les pays en développement. Pour des raisons analogues, certains pays de l'OCDE ont également conclu des accords bilatéraux de transport maritime. À titre d'exemple, citons l'accord de 1980 entre les États-Unis et la République populaire de Chine qui prévoit la réservation d'un tiers de leur commerce bilatéral à chaque partenaire.

Dans l'ensemble, toutefois, l'OCDE souscrit au principe de la concurrence libre et sans entraves sur tous les marchés de transport maritime, en conformité des dispositions de son Code de libéralisation.

3.10 **Conclusions**

En dépit des nombreux et fréquents cas d'intervention sur les marchés de transport maritime par certains gouvernements étrangers, on ne note aucune tendance évidente à l'accroissement du protectionnisme au plan mondial. Les interventions gouvernementales prennent surtout la forme de subventions augmentant ainsi les services de transport maritime. D'aucuns avancent même que certaines formes d'intervention gouvernementale, y compris l'établissement de flottes appuyées par les États, ont contribué à accroître la concurrence sur le marché international du transport maritime. C'est donc dire que toute cette évolution pourrait, concrètement, avoir profité aux expéditeurs.

Les perfectionnements technologiques, qui ont eu lieu au cours des dernières décennies, ont contribué à améliorer de façon significative la productivité de presque tous les genres de transport océanique ainsi qu'à abaisser sinon à stabiliser les coûts réels de transport maritime de haute mer. Dans certains cas, les effets des perfectionnements technologiques ont pris diverses formes et se sont

prêtés à des interprétations contradictoires. Ainsi, la construction de navires hautement spécialisés affectés à des routes commerciales précises peut être perçue comme une forme de barrière à l'entrée d'autres navires sur ces marchés et, donc comme une entrave aux possibilités de concurrence. Pourtant, ces mêmes navires permettent, de façon générale, de réduire les coûts d'exploitation, ce qui ne peut que profiter aux expéditeurs.

Les navires spécialisés offrent moins de souplesse que les navires classiques et se révèlent parfois moins appropriés aux marchés autres que celui pour lequel ils ont été conçus. Aussi, il s'est souvent produit des situations de surabondance de transporteurs dans des segments donnés d'un marché, par exemple celui des conteneurs dans l'Atlantique-Nord et certains marchés de transport du pétrole brut. Cette tendance à la surcapacité, qui est le fruit de la mise en service de navires plus gros et plus productifs, semble considérablement plus forte que la concentration, souvent prédite, de tonnage de quelques importantes sociétés de transport maritime.

Il est évident que l'amélioration suivie de la technologie maritime a, dans l'ensemble, avantagé les expéditeurs en plus de profiter à quelques entrepreneurs dynamiques du secteur du transport maritime. Les grands perdants de cette véritable révolution technologique sont les entreprises de transport maritime, qui ont été incapables de réagir promptement aux conditions changeantes du marché.

Le transport maritime international connaît une évolution constante. Il arrive régulièrement que des entreprises de transport maritime bien établies connaissent des pertes. Les nouveaux venus, qui à certains moments ne comptaient que sur une énergie illimitée et des concepts innovateurs, ont, dans certains cas, connu un grand succès par le biais de fusions, d'entreprises en participation, et d'accords de location de diverses formes. De fait, il serait difficile de trouver une industrie internationale aussi importante et aussi bien établie qui ait connu des changements comparables.

Dans le secteur du transport maritime de haute mer, la tendance générale est certes vers une concurrence plus grande que plus faible. Bien que cette concurrence soit perçue comme une source de perturbations ou d'une annihilation par certains États maritimes bien établis, elle n'a certes pas porté préjudice aux exportateurs de biens. Le Canada, au titre de pays exportateur important, a profité des changements décrits précédemment.

Une fois encore, c'est dans ce contexte que le Canada doit étudier les options politiques qui s'offrent à lui au regard de l'avenir du transport maritime de haute mer.

CHAPITRE IV

CHOIX DE LA POLITIQUE DU CANADA

4.0 Introduction

Le but du présent chapitre est de faire l'inventaire des choix qui s'offrent au Canada en matière de transport maritime de haute mer et d'énoncer des conclusions sur les principales questions visées.

Au début de ses travaux, le Groupe de travail a cerné diverses questions jugées pertinentes aux termes de son mandat. Au fur et à mesure des travaux, il est toutefois apparu que deux questions fondamentales devaient être résolues avant de formuler des recommandations, à savoir:

1. quels sont les besoins du Canada en matière de transport maritime de haute mer?

2. dans quelle mesure ces besoins pourraient-ils être satisfaits par des navires battant pavillon canadien avec des équipages canadiens?

Les sections qui suivent contiennent des réponses à ces questions et traitent de solutions précises qui s'offrent au Canada, solutions que le gouvernement pourrait envisager comme fondements de sa future politique de transport maritime de haute mer.

4.1 Besoins du Canada en transport maritime de haute mer

On convient de façon générale que le Canada doit avoir libre accès à un marché de transport maritime de haute mer concurrentiel afin que le commerce extérieur du pays continue à jouer un rôle important au regard de sa croissance économique. Il est donc essentiel que la politique nationale du transport maritime de haute mer reconnaisse les besoins des expéditeurs canadiens et en tienne véritablement compte.

D'aucuns ont avancé que les besoins stratégiques doivent également avoir une place importante dans le contexte de la politique du transport maritime du fait qu'une marine marchande peut se révéler un atout fort valable au regard du système de défense national. Concrètement, ce n'est vraisemblablement pas le cas du Canada, car les navires dont le pays a besoin commercialement se prêtent très peu à une utilisation militaire. Il ne serait pas réaliste de justifier la mise en place d'une marine marchande aux seules fins de la défense. Sur le marché hautement concurrentiel du transport maritime international, les propriétaires de navires doivent pour survivre se concentrer sur les besoins précis des expéditeurs.

Afin d'appuyer efficacement l'économie canadienne, il est primordial que la politique du transport maritime de haute mer se fonde avant tout et sans équivoque sur des principes commerciaux plutôt que sur des considérations plus générales et plus vagues d'ordre national. La tâche du transport maritime de haute mer est de satisfaire les besoins du commerce extérieur de façon rentable et concurrentielle. Les besoins du Canada à cet égard doivent donc être définis par rapport à ceux des expéditeurs.

4.1.1 **Liberté de choix et d'accès quant au marché du transport maritime**

L'Association canadienne d'exportation a indiqué que la véritable priorité des exportateurs était d'avoir accès au transport océanique à des taux concurrentiels au plan international. Le commerce extérieur des biens et services évolue dans un milieu hautement concurrentiel, ce qui est notamment le cas des produits traditionnels d'exportation du Canada tels que pâte et papier, grain, oléagineux, charbon et minerai.

Les conditions fondamentales des marchés de produits peuvent changer très rapidement. Les distances, les rapports commerciaux en place et les contrats à long terme de même que diverses mesures gouvernementales, y compris les subventions, les droits sur les marchandises étrangères concurrentielles et les contingents à l'importation, assurent une bonne protection contre les caprices du marché de la majorité des produits vendus au plan national. En revanche, les forces du libre marché limitent sérieusement l'aptitude du pays à se donner une protection semblable pour ses exportations.

Les exportateurs canadiens doivent surmonter les difficultés que posent les distances des marchés étrangers. Cette situation se révèle particulièrement critique dans le cas des exportations vers des marchés autres que celui des États-Unis. Bien que les exportations vers les États-Unis profitent de la forte concurrence du transport intermodal, cela n'est pas le cas sur les marchés d'outre-mer, où les clients sont presque exclusivement desservis par des transporteurs océaniques et où le transport aérien ne sert à acheminer qu'un ou deux pour cent des exportations.

Le fait de pouvoir choisir librement les transporteurs maritimes est perçu par les expéditeurs comme le principal moyen de sauvegarder le libre accès au marché du transport de haute mer et la concurrence de ce dernier. Plus précisément, il s'agit du droit de choisir le meilleur moyen de transport pour une cargaison donnée, sans tenir compte du pays d'immatriculation du navire en question ni de son propriétaire.

Les propriétaires de navires canadiens devraient également avoir la liberté de mener leurs activités commerciales sur le marché du transport maritime international à la seule condition d'être en mesure de soutenir la concurrence. L'aptitude de ces propriétaires à soutenir la concurrence internationale a été affaiblie par la négligence du gouvernement de reconnaître les besoins spéciaux des industries de services qui se heurtent à des concurrents dans le monde entier. Outre la liberté de choix des expéditeurs, il est également nécessaire que les propriétaires de navires canadiens ne soient pas assujettis à des mesures fiscales, économiques et techniques très restreintes.

4.1.2 **Coûts de transport concurrentiels**

La majeure partie des exportations canadiennes ont une valeur, par tonne, assez faible et les coûts de transport peuvent représenter jusqu'à 30 et même 40 pour cent du prix à la livraison dans les ports étrangers. Dans de telles circonstances il est évident que les taux de transport constituent un facteur critique quant à la concurrence des exportateurs canadiens, à leur rentabilité, voire même leur survie.

Bien que le niveau absolu des coûts de transport influe de façon prédominante sur la décision des exportateurs de pénétrer un marché étranger donné, les quantités de marchandises en cause sont aussi importantes si non davantage. La majorité des exportateurs du Canada sont en concurrence avec des homologues qui vendent leurs produits depuis les États-Unis, l'Amérique du Sud, l'Europe et les pays en bordure du Pacifique. Compte tenu de cette concurrence mondiale, les acheteurs peuvent et doivent fréquemment passer d'une source d'approvisionnement à une autre.

Le Canada ne peut se permettre d'adopter une politique de transport maritime indépendante sans tenir compte de la situation concrète des exportateurs. Toute politique, qui contribuerait à une hausse des coûts de transport par rapport à ceux payés par les concurrents, se traduirait par l'exclusion de nombreux produits canadiens d'exportation sur les marchés d'outre-mer.

4.1.3 **Qualité de service**

Bien que les coûts des services constituent le facteur prédominant en ce qui a trait au transport des vracs et des cargaisons de faible valeur, la qualité des services visés demeure aussi importante. Cette importance relative est toutefois tributaire de la nature et des caractéristiques des biens transportés.

Pour un expéditeur de vrac, la qualité signifie la régularité du service, c'est-à-dire de pouvoir disposer d'un navire comme promis. Sur les marchés du vrac, les besoins des expéditeurs se traduisent généralement par des exigences précises, à savoir le transport d'une quantité donnée de marchandises entre deux points, dans une période de temps pré-établie. En outre, les expéditeurs peuvent formuler d'autres demandes spécifiques quant aux dimensions des navires et à leur équipement. De façon générale, il se trouve toujours un certain nombre de navires pouvant satisfaire aux exigences des expéditeurs. La libre circulation de renseignements et le mouvement sans entraves des navires permettent aux expéditeurs de trouver rapidement et d'affréter un ou plusieurs navires satisfaisant à leurs exigences et dont les services pourront être retenus au coût le plus bas.

Sur les marchés de biens manufacturés, où la valeur par tonne est considérablement plus élevée que celle des produits primaires, l'expéditeur peut tenir compte d'autres facteurs que le prix lorsqu'il choisit un transporteur. Souvent, leurs envois ne suffisent pas à remplir un navire et ils préfèrent recourir aux services des navires de ligne.

Le nombre de transporteurs, auxquels peuvent recourir les usagers des services de ligne, est nettement moindre que dans le cas du transport maritime des vracs. Il arrive que le choix soit limité ou même qu'il n'y ait aucun choix à faire. Le cas échéant, il devient doublement important de laisser aux expéditeurs la liberté de choisir un transporteur. En effet, en accordant cette liberté les autres propriétaires de navires sont ainsi informés qu'un marché pourrait s'offrir à eux si les conditions l'exigent. C'est donc dire que le principe de la liberté de choix permet d'abattre les barrières interdisant l'entrée aux propriétaires de navires à un marché donné de transport maritime tout en restreignant le pouvoir des exploitants de services de ligne et des conférences maritimes déjà établis dans un segment de marché commercial.

4.1.4 **Transport intégré et conditions d'expédition**

Aujourd'hui, les expéditeurs ont à leur disposition une vaste gamme de services de transport maritime à destination et en provenance du Canada. Les guerres de taux sur le marché des services de ligne ont grandement profité aux exportateurs et aux importateurs. Tant sur les marchés des navires de ligne que sur celui du transport des vracs, il existe présentement une importante surcapacité. Il n'a donc pas pénurie de services à des taux de transport qui sont fréquemment inférieurs aux coûts totaux à long terme.

Il ne faudrait pas présumer qu'aucune mesure ne peut être prise en vue d'améliorer l'efficacité des moyens et des méthodes présentement en vigueur pour atteindre les marchés étrangers. De fait, d'aucuns ont avancé que les petites et moyennes entreprises gagneraient à rationaliser davantage leurs exportations en regroupant les envois.

Les conditions d'expédition offrent un choix fondamental aux expédituns. Les ventes peuvent être faites CAF (coût-assurance-fret), auquel cas un exportateur est responsable d'assurer le transport des biens jusqu'au marché étranger. En revanche, un exportateur peut déléguer cette responsabilité au consommateur qui prendra à sa charge les marchandises une fois livrées à bord d'un navire (FOB, soit franco de bord).

Certains soutiennent que les marchés d'exportation des vracs tireraient des avantages d'un plus grand recours aux accords CAF plutôt que FOB. Les avantages qu'offrent les accords CAF tiennent aux économies de coût qui peuvent être réalisées en choisissant soigneusement les méthodes de transport les plus efficaces. De nouvelles possibilités de commercialisation peuvent également se présenter lorsque l'exportateur propose des prix incluant la livraison aux consommateurs étrangers.

Les grands exportateurs sont en mesure de rationaliser considérablement leur recours à des services de transport et, en fait, de réaliser des profits supérieurs au regard de leurs ventes globales. En matière de commercialisation à l'exportation, l'expérience démontre qu'il est souvent profitable pour l'exportateur d'étendre le contrôle de son réseau de commercialisation jusqu'aux consommateurs d'outre-mer, en bout de ligne.

4.1.5 **Opinions des expéditeurs**

De façon générale, les expéditeurs insistent sur le fait que le Canada est bien servi par le libre marché, hautement concurrentiel, du transport maritime qui prévant dans les principaux secteurs commerciaux du pays. Bien qu'en majorité ils estiment qu'il n'y a pas, de façon systématique, de tendance à la hausse du protectionnisme au plan mondial, certains expéditeurs soulignent qu'ils se heurtent à l'occasion à des problèmes du fait que d'autres pays exigent l'utilisation de leur flotte nationale respective.

Nombre d'expéditeurs sont d'avis que le gouvernement, devrait mettre en oeuvre une politique qui attirerait l'attention, aux plans national et international, sur les questions de transport maritime, plutôt que de promouvoir l'utilisation d'une flotte nationale ou de la financer. Au niveau national, le gouvernement pourrait trouver utile de mettre au point un système de surveillance, en collaboration étroite avec l'industrie, afin de voir venir les changements nuisibles pour le Canada et de prendre les mesures appropriées. En outre, le Canada devrait promouvoir activement le principe de la libre concurrence dans le cadre de rencontres internationales sur le transport maritime.

Plusieurs expéditeurs recommandent que le Canada envisage l'adoption d'une législation commerciale qui raffermirait la position du gouvernement vis-à-vis de la réglementation internationale. Ceci permettrait au Canada de prendre des mesures de représailles lorsque, en ce qui concerne les conditions d'expéditions, des partenaires commerciaux ont recours à des pratiques discriminatoires ou défavorables portant à conséquences pour le Canada.

Certains expéditeurs attirent aussi l'attention sur l'existence de compétences sérieuses au Canada dans plusieurs secteurs du transport maritime océanique, notamment ceux de l'affrètement, du courtage, de la réservation d'espace à cargaisons et de la gestion des navires. En recourant davantage aux accords CAF, les usagers de services de transport peuvent efficacement améliorer les compétences canadiennes en matière de transport maritime et ce, sans intervention du gouvernement. Certains expéditeurs croient que le Canada possède déjà un réseau de transport maritime international très élaboré de même qu'une infrastructure bien établie et ce, à plusieurs points de vue, notamment au regard des investissements en capital, des compétences, du personnel et de la gestion.

Il ne serait pas avantageux pour le gouvernement de centrer son attention sur un seul élément de ce vaste réseau de transport, plus précisément l'immatriculation des navires. L'objectif principal doit demeurer la santé financière et l'efficacité économique du réseau entier.

4.2 **Les coûts du transport maritime au Canada**

Dans cette partie, nous examinerons la situation du transport maritime international au Canada avant de nous pencher sur les contraintes que représentent pour les propriétaires de navires les coûts et la réglementation de ce secteur. Nous considérerons également les incidences du maintien du savoir-faire et de la compétence des Canadiens en matière du transport maritime.

4.2.1 **La dispersion des activités du Canada dans le secteur du transport maritime international**

Le Canada occupe une place prépondérante dans le secteur du transport maritime, tant national qu'international. Toutefois, certaines politiques gouvernementales, les nôtres et celles d'autres pays, en plus de nos coûts élevés ont presque fait totalement disparaître les navires d'immatriculation canadienne de notre commerce étranger.

Notre participation au transport maritime revêt diverses formes. Dans le cas des navires d'appartenance canadienne, retenons deux situations fondamentales, à savoir:

(a) **Pavillon, équipage et gestion canadiens**

Cette catégorie compte plus de 200 navires dépassant le 3,5 millions de tonnes port en lourd, dont la plupart naviguent exclusivement sur les Grands lacs, d'autres faisant le commerce côtier au Canada. Un petit nombre (10 à 12) se livrent à l'occasion ou par intermittence au commerce étranger, certains étant appelés navires de Grands lacs/océaniques. Il en coûte relativement plus cher pour construire ce type de navire que les navires conventionnels, conçus exclusivement pour la navigation sur les Grands lacs, mais leur capacité de naviguer en haute mer offre à leurs propriétaires une plus grande latitude quant à la gestion de leur avoir.

Fondamentalement exploitée sur les Grands lacs, cette flotte s'efforce depuis peu de percer sur le marché océanique. Lorsque ces navires sont principalement affectés au commerce extérieur pour une période tant soit peu prolongée, il semblerait que, pour demeurer concurrentiels, ils pourraient être transférés à un pavillon étranger.

Sous le régime fiscal et réglementaire canadien, les navires battant pavillon canadien et ayant des équipages canadiens seraient incapables de soutenir la concurrence des commerces internationaux en raison de leurs coûts sensiblement plus élevés que ceux des flottes étrangères. Les propriétaires canadiens exploitant leurs navires depuis une base canadienne risquent d'avoir à faire face à des frais plus élevés même lorsqu'ils les exploitent sous pavillon étranger. Cet état de fait est en grande partie attribuable à la réglementation fiscale canadienne des activités de transport maritime international.

(b) **Navires de propriété canadienne, pavillon, équipage, gestion et affrètement étrangers**

Pour participer au même titre que les entreprises étrangères aux marchés concurrentiels du transport maritime international, les propriétaires de navires canadiens vont s'apercevoir qu'il ne leur suffira peut-être pas d'exploiter sous pavillon étranger et d'embaucher des équipages étrangers. Il faudra en outre

que les décisionnaires des sociétés de transport maritime élisent domicile à l'étranger pour faire en sorte qu'ils soient exonérés de l'impôt sur le transport maritime international. Ainsi, au Canada, les propriétaires de navires qui se livrent au transport maritime international ont-ils été obligés non seulement d'immatriculer leurs navires à l'étranger, mais aussi d'y installer leur siège social. Par conséquent, la flotte canadienne exploitée à l'étranger compte plus de navires que la flotte nationale battant pavillon canadien. Les plus gros propriétaires de la flotte exploitant sous pavillon étranger sont *Canadian Pacific Ltd.*, *Cast, Papachristidis* et *Fednav*. En 1984, ces sociétés représentaient près de 80 pour cent de la flotte canadienne battant pavillons étrangers.

Il n'est pas nécessaire d'être propriétaire de navires pour participer au transport maritime international. Certains exportateurs canadiens mettent à profit leur grande compétence dans le secteur du transport maritime pour affréter des navires étrangers afin de répondre à au moins une partie de leurs besoins en matière de transport comme le font par exemple *Seaboard Shipping* et *Canadian Transport*.

Seaboard Shipping est contrôlés par *Seaboard Forest Products*, une organisation coopérative de commercialisation et de vente qui travaille pour le compte de certains exportateurs de bois et de contre-plaqué de la côte ouest. *Seaboard Shipping* effectue de 20 à 30 voyages nolisés par année et exploite neuf navires immatriculés à l'étranger dans des conditions d'affrètement à temps.

MacMillan Bloedel est propriétaire de *Canadian Transport*, qui exploite un programme d'affrètement pour répondre aux besoins de transport de la société mère, tout excédent étant confié à d'autres expéditeurs.

Un autre exemple serait *Montship Inc. (Montreal Shipping)*, qui exploite une flotte de navires en vertu d'un contrat passé avec *Abitibi Price*.

Ces exemples montrent que le Canada possède bel et bien une industrie dynamique de transport maritime qui exerce ses activités partout dans le monde. La base de ces activités internationales est l'entreprise canadienne appuyée par une gestion compétente. Par contre, un contingent significatif de navires battant pavillon canadien, affecté au commerce étranger nous fait défaut. L'examen suivant du climat économique et réglementaire auquel fait face le transport maritime au Canada explique pourquoi.

4.2.2 **Structure des coûts du transport maritime en haute mer**

À cause des pressions concurrentielles, les taux internationaux du transport des marchandises tendent à s'approcher des frais totaux d'exportation. Même si l'on raconte beaucoup d'histoires de magnats du transport maritime qui, dans le passé, se sont amassés des fortunes, les faillites et les piètres rendements sur les sommes investies sont choses commune. Dans des marchés si hautement concurrentiels, il est essentiel de réduire les frais au minimum. On ne peut pas se permettre « d'absorber » des salaires, des frais de construction et des impôts, ou d'autres frais d'exploitation d'un service de haute mer supérieurs à ceux qui ont cours sur les marchés internationaux.

Le propriétaire de navires doit faire face à trois grandes catégories de coûts, à savoir:

(a) *Les coûts d'équipement* qui représentent généralement de 30 à 50 pour cent des coûts totaux et qui déterminent le prix du navire (neuf ou d'occasion) et les intérêts sur l'hypothèque du navire;

(b) *Les coûts de voyage*, habituellement de 20 à 40 pour cent du total engagé au titre du carburant, des droits de port ou de chenal et de certains droits de chargement et de déchargement;

(c) *Les coûts d'exploitation* qui représentent de 25 à 40 pour cent pour l'assurance, les réparations, l'entretien du navire, les magasins, l'administration, les salaires et les avantages sociaux de l'équipage.

Les coûts d'équipement peuvent varier considérablement d'une entreprise à une autre, étant donné qu'ils dépendent du coût initial du navire, des taux d'intérêt et de change applicables au financement de celui-ci.

Dans le secteur du transport maritime, les politiques gouvernementales ont une incidence considérable sur les frais d'équipement, selon l'immatriculation du navire. La plupart des pays, qui participent activement au transport maritime de haute mer, ont établi des programmes en vue de réduire les frais d'équipement de leurs propriétaires de navires; il s'agit de subventions directes de la construction et des intérêts de même que des garanties sur les emprunts. Toute une gamme de dispositions relatives à l'échelonnement des versements d'impôt, comme des taux d'amortissement accéléré et des dégrèvements d'impôt pour investissements, influent aussi sur la rentabilité des investissements.

Le Canada n'offre pas de pareils avantages à ses propriétaires de navires de haute mer, et les exploitants de ces navires peuvent tout au mieux maintenir leurs frais d'équipement à un niveau comparable à celui des propriétaires étrangers, pourvu qu'ils achètent leurs navires à l'étranger.

De façon générale, les frais de voyage devraient être les mêmes pour tous les propriétaires de navires exploitant une même route commerciale, bien que certains pays peuvent privilégier leurs lignes nationales en leur vendant le carburant à meilleur compte et en leur offrant un traitement préférentiel dans certains ports. Il est possible que les propriétaires de navires canadiens puissent être désavantagés à cet égard.

Les frais d'exploitation varient sensiblement selon l'immatriculation du navire et la nationalité de l'équipage et ce, en raison du rôle dominant que jouent les échelles d'armement en personnes et les salaires des équipages comme facteurs déterminants des frais quotidiens d'exploitation. C'est l'écart entre les salaires que paient les nations maritimes traditionnelles et ceux que paient les pays en développement qui sous-tend le déclin des flottes de l'OCDE et la multiplication correspondante des navires immatriculés sous pavillon de complaisance. Les salaires demandés et obtenus par les marins sont directement fonction des niveaux de salaires nationaux. Il faut donc s'attendre que les coûts d'équipage soient directement liés au niveau de vie et aux possibilités d'emploi des divers pays.

L'essor rapide de l'économie nord-américaine après la Seconde Guerre mondiale a contribué à rendre non concurrentiels les navires sous pavillons américain et canadien affectés au transport maritime de haute mer. Pour réagir à cet état de fait, les Américains versent depuis un certain temps de fortes subventions afin de maintenir une présence américaine sur les océans. Pour sa part, le Canada a préféré se fier aux navires battant pavillons étrangers.

Les coûts d'équipage dans certains pays de l'OCDE, comme le Japon et la Norvège, ont augmenté sensiblement au cours des récentes années. Bien qu'il y ait cette tendance a amélioré la position concurrentielle du Canada vis-à-vis d'autres nations de l'OCDE, il faut reconnaître que les pays maritimes membres de cet organisme ont renforcé l'appui qu'ils accordent à leurs flottes au moyen de tout un éventail de programmes d'aide et de subventions. Malgré cela, leurs flottes

déclinent, de façon dramatique dans certains cas, notamment en Norvège et au Royaume-Uni. Entre la mi–1982 et la mi–1983, les marines marchandes de la Norvège et de l'Angleterre ont décliné de 12 et 15 pour cent respectivement, et en 1984, la flotte britannique n'était plus que le trois-cinquième de ce qu'elle était huit ans auparavant. Par conséquent, les pays de l'OCDE qui subissaient des frais élevés, y compris le Japon, la Norvège et le Royaume-Uni, ont été forcés d'accepter que leurs propriétaires transfèrent les navires à des étrangers ou, dans certains cas, qu'ils permettent une utilisation accrue d'équipages étrangers sur les navires d'immatriculation nationale. Il semblerait que nous soyons en face non pas d'un phénomène à court terme, mais bien à long terme, d'une tendance irréversible. Même la Grèce, qui ne paie pas des salaires élevés, embauche, dans une large mesure, des marins de pays en développement comme l'Égypte et les Philippines. En 1980, un tiers des équipages des navires grecs étaient des ressortissants étrangers, de pays en développement.

4.2.3 **Coûts comparatifs des équipages**

Les besoins les plus critiques du Canada en matière de transport de haute mer se situent au niveau des marchés en vrac où l'on utilise un très grand nombre de navires battant PDC. Par conséquent, il faut comparer les niveaux salariaux canadiens non seulement avec ceux des pays de l'OCDE, mais à plus forte raison avec ceux des pays en développement. De façon générale, les salaires des Canadiens sont parmi les plus élevés au monde, bien qu'inférieurs à ceux des Américains. Il faut bien noter toutefois, que les syndicats canadiens se sont montrés disposés à être souples en ce qui concerne le nombre des membres d'équipage, sous réserve uniquement de considérations de sécurité. Ceci, combinée à la nouvelle technologie, pourrait à l'avenir améliorer la position désavantageuse dans laquelle se trouvent les navires de pavillon canadien en ce qui concerne les frais d'exploitation. Mentionnons toutefois que d'autres pays ont déjà pris des initiatives en ce sens, et que, à l'heure actuelle, il n'y a aucune raison de croire que le Canada pourrait atteindre un avantage concurrentiel grâce à la haute technologie et à certains moyens susceptibles de réduire les frais de main-d'œuvre.

Comme nous ne possédons que des données limitées sur le coût réel des équipages canadiens, relativement aux commerces en haute mer, les coûts américains et nord-européens peuvent servir d'indicateur des coûts canadiens potentiels par rapport à ceux des pays en développement. Rappelons que les comparaisons des coûts internationaux seront toujours incomplètes et à interpréter avec prudence. Certaines firmes peuvent hésiter à divulguer de l'information qui pourrait être utilisée par des concurrents. Même là où les données sont disponibles, les comparaisons directes sont difficiles à établir à cause de la fluctuation des taux de change qui entraîne des distorsions, sans compter d'autres problèmes liés à la divergence des systèmes comptables. En outre, il est rare que l'on puisse trouver deux ou plusieurs situations identiques et vraiment comparables.

Malgré la précarité des comparaisons de coûts, nous croyons que les tableaux suivants montrent clairement que les différences de coûts entre les équipages dispendieux et les équipages bon marché sont tellement grandes que les conclusions sont évidentes.

Pour situer dans une certaine perspective l'importance des coûts d'équipage, il est intéressant de noter qu'en 1981 ceux-ci représentaient de 7 à 28 pour cent du total des coûts pour les navires nouvellement construits et d'immatriculation norvégienne. De façon générale, les coûts d'équipage tendent à être relativement plus importants pour les navires plus petits et les vraquiers (allant de 10 à 28 pour cent) que pour les gros navires-citernes, les porte-conteneurs et les navires rouliers. Pour les navires plus âgés, la part des coûts d'équipage serait plus élevée que les pourcentages précités. Par exemple, bien que 15 pour cent du total des coûts puisse ne pas sembler important à qui ne

connaissent pas bien la nature concurrentielle du transport maritime international, il ne fait aucun doute que les coûts d'équipage jouent un rôle déterminant en ce qui concerne la capacité de soutenir la concurrence des commerces de haute mer où les marges de profit tendent à être très faibles, voire négative.

Le tableau 4.1 offre une comparaison des salaires mensuels de base des équipages. Les taux variables d'échange entraînent des fluctuations au niveau des dollars, mais cela n'élimine pas le grand écart qui existe généralement entre les nations industrialisées et celles en développement. Il est aussi à remarquer que les chiffres du tableau 4.1 sont considérablement inférieurs aux salaires payés, étant donné que les indemnités, les heures supplémentaires et autres bénéfices ne sont pas inclus. Ces paiements supplémentaires sont plus importants dans les pays de l'OCDE que dans les pays en développement, ce qui fait que l'écart salarial absolu est supérieur à ce que laisse entendre le tableau 4.1. En 1981, les États-Unis, le pays qui verse les salaires les plus élevés à ses équipages, avait un taux salarial de base qui était plus que deux fois supérieur à celui du concurrent qui paie les salaires les plus bas, soit la Grèce. À la mi-septembre 1984, le salaire de base au taux d'échange courant aux États-Unis était de quatre fois supérieur à ceux de la Grèce. Les taux salariaux au Royaume-Uni, au Japon et en Norvège ont aussi décliné relativement à celui des États-Unis. Malgré cela, tous ces pays ont de plus en plus de difficultés à soutenir la concurrence sur les marchés internationaux du transport maritime.

Tableau 4.1

SALAIRE MENSUEL DE BASE 1981–1984[1]

(Marins qualifiés - $ (États-Unis) par mois)

	Grèce	Japon	Libéria[2] (a)	Libéria[3] (b)	Norvège	R.-U.	É.-U.
1981	428	758	684	499	889	545	1 081
1982	476	756	769	546	889	565	1 255
1983	445	784	821	698	888	516	1 323
Sept. 1984	363	767	821	739	770	456	1 448

Source: *Économiste*, « Lloyd's Shipping », Octobre 1984.

Notes: [1] Sont exclus tous les avantages sociaux, indemnités spéciales, heures supplémentaires et autres extra. Les taux sont calculés au taux d'échange en cours au milieu du mois.

[2] Libéria (a) représente le taux mondial de l'*International Transport Federation*.

[3] Libéria (b) représente le taux de l'Extrême Orient de l'*International Transport Federation*.

Sauf pour ceux des États-Unis, les seuls taux salariaux à augmenter en termes de dollars américains ont été ceux versés aux équipages de navires battant pavillon libérien, ce qui infirme l'hypothèse commune voulant que ces équipages soient très mal rémunérés par rapport aux normes internationales. Quand ces navires seront très concurrentiels sur les marchés mondiaux, cela pourrait être moins une question de taux de base que d'extra que reçoivent les équipages des navires d'autres immatriculations, comme les heures supplémentaires, les vacances et les soins médicaux. Dans bon nombre de pays de l'OCDE, les coûts réels d'équipage risquent d'être de deux à trois fois supérieurs au salaire de base.

Le tableau 4.2 montre l'effet combiné du nombre variable des membres d'équipage et des différentes échelles salariales sur les coûts annuels d'armement en personnes. Il est évident que les écarts énormes entre les niveaux des salaires des pays industrialisés et ceux des pays en développement ne pourront jamais être comblés par l'abaissement des exigences relatives aux équipages, fondé sur une plus grande automatisation des navires. Il a été observé que le total des coûts d'armement en personnes aux États-Unis pour un vraquier de 25 000 tonnes de port en lourd, en 1982, pouvait être près de dix fois plus élevé qu'aux Philippines. On a laissé entendre dans certains cas que le salaire d'un capitaine américain de navire de haute mer pouvait être suffisant pour payer tout un équipage de navire de certains pays en développement. Dans ce contexte, il faut mentionner qu'en moyenne il faut deux personnes par poste pour équiper un navire américain en personnel sur une base annuelle. Le tableau 4.2 montre de plus que les salaires canadiens, bien que sensiblement inférieurs aux niveaux américains, sont parmi les plus élevés au monde.

Tableau 4.2

COÛT ANNUEL D'ARMEMENT EN PERSONNES POUR UN NAVIRE DE 25 000 TONNES PORT EN LOURD, 1982

(En milliers de dollars États-Unis)

Pavillon	Nombre de membres d'équipage	Coût par personne			Coût annuel d'armement en personnes par navire
		Salaire	Autres[1]	Total	
É.-U.	31	$ 70	$ 13	$ 83	$ 2 573
Canada	33	36	6	42	1 386
Norvège	23	36	12	48	1 104
Belgique	22	27	9	36	792
Corée du Sud	28	9	5	14	392
Philippines	33	7	2	9	297

Source: CSR Consultants Ltd.

Note: [1] Comprend l'assurance sociale pension, les victuailles, les voyages.

Le tableau 4.3 présente des chiffres pour un navire d'à peu près la même dimension que celui utilisé pour le tableau 4.2. Toutefois, les données proviennent de différentes sources et réfèrent à des niveaux quelque peu différents d'équipage. Le tableau confirme l'énoncé précédent, à savoir que les salaires canadiens se situent au haut de l'échelle internationale. Bien que l'écart entre les coûts du Canada et ceux des pays qui paient les salaires les plus bas soit inférieur dans le tableau 4.3 à celui du tableau 4.2, les coûts d'équipage canadiens sont plus que deux fois plus élevés que ceux des navires de PDC.

Tableau 4.3

COÛT ANNUEL DU SALAIRE ET DES VICTUAILLES DE L'ÉQUIPAGE POUR UN VRAQUIER À ENGRENAGE DE 28 000 TONNES, 1984

Pavillon	Équipage		Coût Annuel[1]	
Libérien	Coréen	27 personnes	$ (É.-U.)	595 937
Anglais	Anglais	25 personnes		701 000
Belge	Belge	23 personnes		917 219
Canadien[2]	Canadien	23 personnes		1 317 782
Canadien[3]	Canadien	26 personnes		1 334 931

Source: Secteur privé.

Notes: [1] Taux d'échange utilisé:
1.0 £ = 1,40 $ (É.-U.)
Franc belge 0,56 = 1,00 $ (É.-U.)
$C 1,00 = 0,75 $ (É.-U.)

[2 et 3] La différence entre les deux chiffres pour le Canada repose entièrement sur les différentes échelles d'armement en personnes.

Les trois tableaux, de 4.1 à 4.3, montrent toutes les difficultés, voire l'incapacité, qu'éprouvent les navires battant pavillons des pays membres de l'OCDE à concurrencer, notamment sur les marchés hautement concurrentiels du transport en vrac qui sont d'une importance cruciale aux exportateurs canadiens. Bien que les chiffres absolus présentés varient d'un tableau à l'autre, il peut être démontré qu'ils correspondent au niveau interne. À titre d'exemple, le tableau 4.1 donne, pour 1984, 456 $ (É.-U.) comme étant le salaire de base d'un marin britannique qualifié. Si l'on ajoute les heures supplémentaires, les congés et les autres avantages sociaux, ce chiffre pourrait doubler à 912 $ ou 10 944 $ annuellement pour un marin au bas de l'échelle salariale. Le salaire moyen pour l'équipage et les officiers du navire sera sensiblement plus élevé, peut-être deux fois le montant, soit 21 888 $ par année. Si l'on ajoute les victuailles (la nourriture, etc.), à ce chiffre, cela pourrait porter le coût pour une personne à environ 25 000 $ par année. Ce chiffre est comparable au coût annuel du Royaume-Uni de 701 000 $ du tableau 4.3 qui équivaut à 28 040 $ par personne.

Le tableau 4.4 permet de comprendre pourquoi les nations maritimes traditionnelles pourraient être forcées d'accepter de plus en plus de marins étrangers à bord leurs navires ou d'exploiter sous pavillon étranger. Le tableau compare le coût d'exploitation d'un navire britannique de 29 000 tonnes au moyen d'un équipage anglais par rapport au coût d'exploitation au moyen d'officiers anglais et d'équipage chinois. Il est éminemment évident que les équipages hautement rémunérés des pays de l'OCDE d'où les revenus élevés ne peuvent pas espérer continuer à concurrencer avec des équipages de nations à faibles revenus. Dans l'exemple utilisé, l'équipage anglais est deux fois plus coûteux qu'un équipage mixte.

Tableau 4.4

COÛT ANNUEL D'ÉQUIPAGE POUR UN NAVIRE DE 29 000 TONNES, 1982[1]

(Livres sterling)

	Officiers britanniques et équipage chinois	Officiers et équipage britanniques
Salaries et congés payés	217 500	362 376
Heures supplémentaires	29 000	57 849
Voyages de l'équipage	13 000	52 908
Dépenses d'armement en personnes	4 400	42 118
Frais de soutien de l'équipage	9 000	33 923
Coût totaux de l'équipage	272 900	549 174

Source: Centre for Policy Studies, « British Shipping: The Right Course », *Policy Study No. 67*, Michael Colvin MP & Jonathan Marks, AICS, Londres, 1984, p. 30.

Note: [1] Comparaison des frais de fonctionnement de deux navires identiques de 29 000 tonnes construits en 1977 et exploités en 1982.

Nous n'avons pas tenté d'estimer les coûts théoriques d'exploitation d'une flotte principale canadienne. Bon nombre de personnes compétentes en la matière, qui ont été consultées relativement à cette question, conviennent que pareils exercices seraient futiles et trompeurs et ce, parce que l'on ne s'entend pas sur la définition d'une flotte principale canadienne et parce qu'on ne sait pas quelle sorte de navires serait nécessaire ou à quel type de commerce on pourrait se livrer. D'aucuns ont supposé qu'une flotte de quarante ou cinquante navires pourrait être envisagée, mais il n'existe aucune donnée pour appuyer le besoin ou la faisabilité d'une pareille flotte.

4.2.4 **Conclusions**

Les coûts indiqués démontrent clairement qu'il est très difficile ou impossible pour les pays à revenu élevé de concurrencer sans subvention dans un milieu aussi compétitif que le transport maritime de haute mer. On ne peut s'attendre à ce que la composition de la flotte marchande mondiale, qui compte toujours plus d'équipages provenant des pays en développement, soit renversée au cours de ce siècle. Il serait insensé du point de vue économique pour le Canada de songer à prendre part au transport maritime de haute mer sous pavillon national, alors que les pays maritimes de l'OCDE éprouvent de grandes difficultés à maintenir leurs flottes.

Nous croyons que les décisions d'investir dans le transport maritime de haute mer doivent demeurer la prérogative et la seule responsabilité de chaque armateur et que l'entrepreneur privé peut seul décider quels types de navires il exploitera et à quel prix. Dans les conditions actuelles de l'économie et de la réglementation canadiennes, il y a peu de place pour une flotte battant pavillon canadien dans le commerce de haute mer, sauf dans des conditions de marché particulières.

Les armateurs canadiens ont démontré leur habileté à innover dans les domaines spécialisés du marché. Au cours de la dernière décennie, les Canadiens ont mis au point des ensembles spécialisés de remorqueurs et de chalands qui pourraient être utilisés en haute mer. Plus récemment encore, des

armateurs canadiens ont activement fait la promotion à l'étranger de leur technologie de vraquier autodéchargeur. Il semble exister pour ces navires un potentiel énorme dans les pays en développement, où ils constitueraient une solution de rechange viable aux coûteuses installations de manutention basées à terre. Afin de réduire leur dépendance vis-à-vis la saison de navigation dans les Grands lacs qui s'étend sur neuf mois, deux vraquiers canadiens spécialement renforcés pour les glaces et à faible tirant d'eau ont transporté des céréales de Rotterdam et de Hambourg jusqu'à Léningrad.

4.3 **Réglementation et fiscalité au Canada**

Bien que le Canada dépende du commerce international et du transport maritime de haute mer pour maintenir la santé et la vigueur de son économie, les gouvernements canadiens qui se sont succédés au cours des dernières décennies n'ont accordé qu'une faible priorité au transport maritime. Cette attitude a résulté en des moyens inadequats pour faire face à bon nombre des problèmes qui surgissent dans le transport maritime international.

Cette situation fut davantage compliquée par la fragmentation et le dédoublement des responsabilités à l'égard des affaires maritimes au gouvernement fédéral. Feu Howard Darling notait dans son rapport de 1974 sur les questions de politique de transport maritime qu'il manque (au Canada) la cohésion et l'uniformité des objectifs qui caractérisent la politique de transport maritime de la plupart d'autres pays, sans compter la valeur réelle des politiques en question.

Cette situation a résulté en un milieu qui semble au mieux indifférent aux besoins de l'industrie canadienne du transport maritime. Certains iraient même jusqu'à dire que le Canada offre un climat défavorable aux compagnies maritimes basées au Canada et œuvrant dans le secteur du transport maritime de haute mer. La dispersion et la fragmentation constatées de l'ensemble des experts canadiens en transport maritime international confirment que les conditions dans lesquelles évoluent les compagnies de transport maritime international basées au Canada découragent la poursuite de l'évolution et de la croissance des connaissances et de la gestion en matière de transport maritime à l'intérieur de nos frontières.

4.3.1 **Politique de fiscalité maritime**

Virtuellement, toutes les nations maritimes effectuant du transport océanique international accordent une aide importante à leurs industries de transport maritime. Le Canada constitue un cas unique parmi les pays de l'OCDE, parce qu'il n'offre aucune aide, aucune subvention ni aucun allègement fiscal pour appuyer ses services de transport maritime international.

Il est certain que l'imposition par le Canada de taxes au commerce maritime international a contribué de façon directe et importante à l'exode des activités de transport maritime basées au Canada vers l'étranger. La politique de fiscalité canadienne touchant le transport maritime international est devenue avec le temps de plus en plus restrictive et traduit l'incapacité de comprendre la nature de cette industrie. En conséquence, le Canada a perdu de précieuses ressources dans ce domaine et pourrait même perdre les revenus générés par les taxes parce que l'industrie du transport maritime a quitté le Canada afin de demeurer concurrentielle.

Bien que plusieurs nations maritimes n'accordent en théorie aucun allègement ou exemption à l'égard de l'impôt sur le revenu, d'autres formes d'aide peuvent avoir pour effet d'éliminer les taxes sur les profits par l'entremise de règles généreuses d'amortissement ou de fonds de réserve non taxables.

Dans d'autres cas encore, l'impôt sur le revenu payé peut être totalement ou partiellement annulé par des subventions directes, par des prêts officiels à faible intérêt et par d'autres moyens.

Il ne suffit pas d'étudier la législation nationale sur la fiscalité pour évaluer la situation fiscale de l'industrie du transport maritime dans un pays donné. La connaissance détaillée de la façon dont les autorités appliquent les règles et les règlements joue un rôle important dans le calcul des taxes. Il en va de même des pratiques comptables et du statut juridique de divers types d'entreprises comme les sociétés en commandite, les coentreprises, les sociétés de portefeuille, etc.

Il semble qu'en règle générale les services de transport maritime international ne soient pas réellement soumis aux impôts sur le revenu, sauf lorsque les profits sont distribués aux actionnaires sous forme de dividendes. De fait, un rapport préparé pour le comité américain des mesures (*U.S. Committee on Ways and Means*) déclare sans ambages que la plupart des pays imposent des taxes faibles, voire inexistantes, au transport maritime international.

4.3.2 **Le cas des États-Unis**

Il est utile d'étudier plus particulièrement le cas des États-Unis, qui traduit la coexistence d'approches différentes et parfois contradictoires à l'égard de la politique maritime. Considérons d'abord la flotte battant pavillon américain et qui est dans une très large mesure généreusement subventionnée, même s'il existe quelques exceptions notables de transporteurs qui ont très bien réussi sans recevoir de subventions directes. Toutefois, tous les navires battant pavillon américain ont droit à d'importantes subventions indirectes en transportant pour le compte des armateurs américains des cargaisons très rentables de l'État.

La flotte américaine consiste principalement en navires de ligne, qui sont pour la plupart des porte-conteneurs. En 1983, la portion océanique de la flotte américaine s'élevait à 553 navires correspondant à près de 22 millions de tonnes de port en lourd. De ce nombre, 448 navires faisaient partie de la flotte active.

En 1982, la partie subventionnée de la flotte américaine a reçu 340 millions de dollars en subventions du différentiel de l'exploitation. La même année, les compagnies subventionnées ont fait état d'un « profit brut d'exploitation » de 177 millions de dollars **après** les subventions. Une somme de 23 millions de dollars était réservée à l'impôt sur le revenu. De 1961 à 1982, la flotte marchande américaine a reçu près de 9 milliards de dollars en subventions, dont les deux tiers constituaient des subventions visant à compenser le coût d'exploitation élevé des navires battant pavillon américain.

En théorie, l'industrie du transport maritime américain est traitée de la même façon que les autres industries du point de vue fiscal. En pratique, elle jouit de certains avantages importants qui sont uniques à cette industrie. Ces avantages, soit le fonds de construction d'équipement *(Capital Construction Fund – CCF)* et le fonds de réserve à la construction *(Construction Reserve Funds – CRF)*, permettent aux citoyens américains de reporter à plus tard le paiement des taxes sur les revenus provenant du transport maritime international, à condition que ces profits soient réinvestis dans des navires construits aux États-Unis.

Une deuxième approche au transport maritime de haute mer se reflète de la politique américaine de transport du vrac. Les États-Unis ont permis et même encouragé la constitution d'une flotte importante de vraquiers battant divers pavillons étrangers. Une bonne part de cette flotte sous contrôle réel des États-Unis (CREU) appartient aux membres de la FACS, c'est-à-dire la *Federation of American Controlled Shipping*. En 1984, la flotte FACS comprenait des navires-citernes, des vraquiers

et des navires spécialisés battant pavillon du Libéria, de Panama et des Bahamas et correspondait à 28 millions de tonnes de port en lourd. Au milieu de 1984, la flotte CREU s'élevait au total à 43 millions de tonnes de port en lourd sous les pavillons des Bahamas, du Honduras, du Libéria et de Panama.

Le gouvernement des États-Unis peut disposer de la flotte CREU en cas de guerre ou d'urgence nationale en vertu d'engagements écrits des propriétaires et des pays d'immatriculation. Elle est couverte par l'assurance américaine de risque de guerre, ce qui constitue un avantage important pour les navires qui fréquentent les zones de guerre.

Les propriétaires des navires de la flotte CREU peuvent reporter le paiement des taxes si leurs profits sont réinvestis dans le transport maritime ou peuvent jouir d'exemptions totales de taxes si le pays d'immatriculation n'impose aucune taxe au transport maritime international. Même si ces navires sont immatriculés « à l'étranger » et qu'ils appartiennent à des corporations « étrangères », l'immatriculation et l'incorporation peuvent en fait, dans le cas du Libéria, être faites à New York dans les organismes libériens appropriés. En fait, les navires de la flotte CREU peuvent être effectivement gérés et dirigés depuis les États-Unis sans préjudice à leurs privilèges de report ou d'exemption de taxes.

Pour se voir accorder le statut de navire de la flotte CREU, les navires doivent être immatriculés aux Bahamas, au Honduras, au Libéria ou à Panama. En outre, chaque navire doit satisfaire à l'une des conditions ci-après:

(a) le navire appartient dans une proportion supérieure à 50 pour cent à des citoyens américains, y compris des sociétés;

(b) le navire est couvert par l'assurance de risque de guerre délivrée par la *U.S. Maritime Administration* (MarAd);

(c) le navire est soumis au contrôle contractuel de la MarAd, ce qui est une condition du transfert d'un navire battant pavillon américain à un pays étranger.

L'OCDE et MarAd ont récemment publié des rapports complets sur les politiques d'aide et de taxation du transport maritime dans un grand nombre de pays qui participent activement au transport maritime océanique. Il est évident, à l'examen de ces documents, que les conditions fiscales faites au transport maritime au Canada peuvent être décrites comme hostiles lorsqu'on les compare à celles d'autres pays. On ne peut espérer d'expansions des entreprises de transport maritime international basées au Canada tant que cette situation ne changera pas.

4.3.3 **Réglementation, inspections et visites des navires**

L'industrie maritime est soumise à une foule de règlements et de contrôles techniques nécessaires pour garantir la sécurité de l'équipage et du navire. Cette réglementation peut parfois nuire par inadvertance à l'aptitude des armateurs à soutenir la concurrence. La présente section ne sous-entend pas que les normes canadiennes de sécurité devraient être abaissées. Elle vise plutôt à demander si cette réglementation pourrait être respectée sans placer un fardeau excessif sur l'industrie du transport maritime.

La direction de la Sécurité des navires de la Garde côtière canadienne est l'organisme gouvernemental qui a des responsabilités précises en vertu de la réglementation sur la sauvegarde de la vie humaine en mer. Le rôle actuel de la Direction a été exprimé comme suit:

> « Élaborer et appliquer des normes de sécurité en vue de la conception, de la construction, de l'exploitation et de l'entretien des navires, de leurs machines et de leurs appareils, de leur navigation, de la manutention et de l'arrimage des marchandises, de la compétence et la délivrance de brevets du personnel, ainsi qu'en vue de la prévention de la pollution par les navires afin de garantir d'exploitation et la navigation sans danger de tous les navires et de tous les véhicules marins dans les eaux canadiennes. »

Dans une large mesure, la réglementation, les codes et les normes élaborés par la direction de la Sécurité des navires se fondent sur les conventions et les codes de l'Organisation maritime internationale (OMI), qui a été mise sur pied sous l'égide des Nations Unies afin de promouvoir des conditions uniformes de sécurité maritime internationale. La réglementation et les normes sont également élaborées à partir des recommandations résultant d'enquêtes officielles sur les sinistres maritimes; elles peuvent aussi résulter des pressions exercées par le public.

Lorsqu'il s'agit de mettre en vigueur les conventions maritimes internationales, chaque pays qui y adhère rédige sa propre législation. Même s'il devrait en théorie exister des normes uniformes et communes, des différences surgissent dans la pratique. Par ailleurs, l'application et l'interprétation de la réglementation par certains pays est source de préoccupation. Malgré les meilleurs efforts de la Garde côtière canadienne à cet égard, il existe des preuves que des dépenses additionnelles relatives aux mesures de sécurité résultent parfois du transfert d'un navire étranger à l'immatriculation canadienne. Tous les navires battant pavillon étranger, peu importe l'année de leur construction, sont considérés comme des navires neufs lorsqu'ils passent sous pavillon canadien et doivent subir des modifications importantes.

Au Canada, les inspections et les visites de navires sont effectuées par un personnel compétent guidé par une réglementation qui fixe des normes de sécurité qui sont beaucoup plus élevées que celles imposées par d'autres pays. Les armateurs canadiens soutiennent qu'ils doivent supporter des coûts de modification excessifs au nom de la sécurité. Ces coûts peuvent rendre difficile ou non rentable le transfert à l'immatriculation canadienne de navires d'occasion actuellement en exploitation sous pavillon étranger.

4.3.4 **Les conditions du transport maritime international canadien – quelques conclusions**

Les conditions économiques du transport maritime international sont telles que les navires battant pavillon canadien et équipés en personnel par des canadiens ne peuvent à l'heure actuelle réussir à concurrencer les flottes des nations maritimes établies. Cette situation est aggravée par le régime fiscal et la réglementation qui s'appliquent à l'industrie du transport maritime international basée au Canada.

En l'absence d'une flotte battant pavillon canadien, il est important de garder au Canada le plus d'experts possible en transport maritime. Ces experts peuvent provenir d'un grand nombre de sources. Dans le passé, ils provenaient notamment des entreprises de transport maritime de propriété canadienne dirigées et gérées au Canada. Malheureusement, le contexte fiscal canadien a favorisé l'expatriation de propriétaires et de gestionnaires canadiens.

En outre, divers règlements font qu'il est difficile pour les propriétaires canadiens de rapatrier des navires actuellement immatriculés à l'étranger, même lorsqu'ils le désirent.

Le gouvernement ne peut modifier le niveau des salaires canadiens de manière à permettre aux propriétaires canadiens d'exploiter avec profit dans le commerce international des navires équiper en personnel par des canadiens. Il peut toutefois modifier de manière importante les conditions de fiscalité et de réglementation auxquelles les propriétaires canadiens font face.

Il ne faut pas s'attendre à ce que des modifications de ce genre entraînent des changements importants du jour au lendemain. Elles pourraient même d'abord profiter à un tout petit groupe de Canadiens. À courte ou à moyenne échéance, il est possible que certains experts en exploitation de navires de haute mer reviennent au Canada. À long terme, les fondations d'une industrie maritime renforcée seraient jetées. De futures activités de transport maritime pourraient être élevées sur elles si les circonstances le justifiaient.

4.4 **Options s'offrant au Canada**

Les décisions que le Canada doit prendre couvrent une large gamme d'options. Il ne s'agit pas simplement d'avoir une flotte. En fait, nous avons une flotte importante, à la fois pour le commerce intérieur et pour le commerce international, même si ce dernier s'effectue sous pavillon étranger.

Il importe de reconnaître que nous possédons déjà un *réseau de transport de haute mer* très évolué qui comprend l'exploitation et l'affrètement des navires, le courtage, les ports et tous les autres éléments nécessaires pour assurer des services complets de transport de haute mer international. Le chaînon manquant est l'absence de navires battant pavillon canadien dans notre commerce océanique. Nous avons démontré que cette lacune résulte principalement des conditions économiques qui favorisent le transfert des navires aux nations où les coûts sont faibles, ce qui est vrai non seulement pour le Canada mais pour le monde entier. Même les pays qui ont une forte tradition maritime sont de moins en moins capables de conserver leur flotte nationale dans cette conjoncture économique.

Voici les principales options qui ont été considérées par le Groupe de travail:

1) créer un noyau de flotte océanique battant pavillon canadien;

2) maintenir et renforcer le nombre d'experts en transport maritime au Canada;

3) améliorer les conditions économiques et la réglementation pour l'industrie maritime basée au Canada;

4) surveiller l'ensemble de l'industrie maritime internationale;

5) prendre des mesures pour protéger les intérêts canadiens contre l'intervention étrangère dans le transport maritime.

Nous examinons ci-après nos conclusions sur ces cinq points.

4.4.1 **Option du noyau d'une flotte battant pavillon canadien**

Cette question a reçu une attention considérable de la part de divers groupes au cours des dernières décennies et bon nombre des présentations reçues par le Groupe de travail portent spécifiquement sur cette question.

(a) *Arguments favorisant la mise sur pied du noyau d'une flotte battant pavillon canadien*

Certains groupes appartenant à l'industrie du transport maritime se sont clairement et résolument prononcés en faveur du noyau d'une flotte battant pavillon canadien. L'Association des armateurs canadiens (AAC) et la *Dominion Marine Association* (DMA) soutiennent qu'il faudrait graduellement mettre sur pied une flotte de haute mer battant pavillon canadien. Ces deux organismes affirment que cette mesure serait économiquement avantageuse à long terme et qu'elle constituerait un geste prudent de la part du Canada étant donné la façon dont le marché du transport maritime international évolue.

L'AAC et la DMA soutiennent encore qu'une flotte canadienne pourrait devenir concurrentielle dans certains segments du marché du transport maritime international par la modification du régime canadien d'imposition des entreprises et la création d'un climat fiscal favorable qui permettraient des conventions de travail réalistes ainsi que des programmes de formation à l'intention des marins. Les armateurs canadiens ne sont pas favorables à des programmes de subventions et déclarent enfin que la réservation de cargaison n'est pas souhaitable.

Le Congrès du travail du Canada (CTC) appuie fortement dans sa présentation la création d'une flotte océanique battant pavillon canadien. Ses membres recommandent une flotte composée de navires canadiens rapatriés ainsi que de navires neufs construits par les chantiers navals canadiens.

Les avantages conséquents qui ont été mentionnés comprennent la réduction du chômage, la stabilité et la croissance à long terme de l'industrie maritime, une mainmise canadienne accrue sur les conditions de travail et l'exploitation des navires qui font du commerce depuis les ports canadiens ainsi que l'amélioration de la balance des paiements du Canada.

On a également avancé que le fait de dépendre de navires battant pavillon étranger pourrait laisser le Canada à la merci de flottes servent comme instrument de politique nationale pour leurs propres pays. De plus, en cas d'urgence nationale comme un conflit armé ou un embargo sur des denrées primordiales, une flotte capable de servir les intérêts canadiens serait inestimable. Le CTC considère enfin qu'une flotte de haute mer battant pavillon canadien aiderait à consolider notre souveraineté sur les eaux du large et de l'Arctique.

Plusieurs des présentations reçues faisaient de la question de la sécurité nationale et de la défense un argument majeur appuyant la renaissance d'une flotte canadienne de haute mer. Tout en reconnaissant que l'aspect économique de l'industrie du transport maritime est le facteur le plus important à considérer, la Ligue navale, la *Naval Officers Association of Canada* et Planification d'urgence Canada ont avancé que les facteurs non commerciaux devraient également être pris en considération par le Groupe de travail. Leurs propositions ont trait à la mainmise en cas d'urgence de navires de propriété canadienne qui sont immatriculés sous des pavillons étrangers, au ravitaillement des Forces canadiennes outre-mer dans des scénarios maritimes et la possibilité de primes accordées par le gouvernement aux armateurs qui prévoient l'installation d'ensembles modulaires d'armes à bord des navires marchands.

(b) *Pourquoi il n'est pas réaliste de mettre sur pied un noyau de flotte battant pavillon canadien*

La création d'un noyau de flotte battant pavillon canadien et destinée au commerce de haute mer nécessiterait actuellement une forte intervention gouvernementale, soit par l'entremise de subventions directes, soit par la réservation des cargaisons aux navires battant pavillon canadien, soit par ces deux mesures. Des mesures extrêmes de ce genre n'ont précédemment été prises par le Canada qu'en temps de guerre ou seulement afin d'essayer d'employer après la fin des hostilités la flotte construite pendant la guerre.

Même s'il est vrai que de nombreux pays de l'OCDE, auxquels le Canada pourrait se comparer, accordent des subventions ou pratiquent la réservation de cargaisons, ces pays ne le font plus afin de promouvoir et d'élargir leurs flottes battant pavillon national. Leurs efforts visent plutôt à ralentir le déclin des flottes existantes et à faciliter le recyclage et la réaffectation des marins en chômage. Certains pays considèrent également que des raisons stratégiques sont assez importantes pour justifier l'affectation de fonds publics au maintien de la capacité de transport de haute mer à un certain niveau.

Les nations maritimes comme la Grèce, la Norvège et le Royaume-Uni ont été forcées d'accepter comme inéluctable le déclin rapide de leurs flottes battant pavillon national. Ces pays dépendent également dans une mesure variable des marins étrangers pour équiper leurs navires.

Dans les circonstances actuelles, il serait impossible d'envisager la concurrence d'une flotte battant pavillon canadien et payant les salaires en vigueur au Canada avec les armateurs étrangers qui fonctionnent dans un régime fiscal et selon une réglementation différents. Il est en outre impossible de démontrer qu'une flotte de ce genre servirait, à l'heure actuelle, les intérêts commerciaux canadiens, ce qui ne permet pas de nier qu'il existe des domaines particuliers du marché où les propriétaires canadiens eurent en fait du succès.

La question d'un besoin stratégique éventuel concernant une flotte battant pavillon canadien a été soulevée. Les besoins en transport commercial de haute mer du Canada résident principalement dans le domaine du transport en vrac. Ces navires peuvent mal satisfaire les besoins de la défense et la valeur stratégique possible d'une marine marchande canadienne n'est pas évidente. Nous estimons que les besoins stratégiques du Canada pourraient être mieux satisfaits par les ententes de collaboration existantes avec nos partenaires de l'OTAN et par des accords conclus avec les armateurs canadiens qui, en cas d'urgence nationale, seraient disposés à mettre leurs flottes de navires battant pavillon étranger à la disposition du gouvernement.

4.4.2 **Experts canadiens en transport maritime**

Les experts canadiens en transport maritime Canada sont regroupés dans une large gamme d'activités de transport maritime comme l'acquisition et le financement des navires, la gestion des navires, l'affrètement et le courtage, les agences maritimes, l'expédition de fret et l'assurance maritime.

Certains experts en transport maritime du Canada sont des armateurs. D'autres se retrouvent à la division du transport maritime ou dans les filiales de grandes entreprises d'exportation. D'autres encore sont des consultants ou des intermédiaires comme les expéditeurs de fret.

C'est seulement dans la mesure où ces experts sont d'un calibre international et accessibles au Canada que nos exportateurs et nos importateurs peuvent être assurés d'un accès libre à des services de transport tout à fait compétitifs. Ce savoir-faire collectif est essentiel au bon fonctionnement de nos marchés de transport à l'étranger.

Un élément primordial de cet ensemble de compétences est l'armateur. Malheureusement, le Canada n'a pas réussi à créer un environnement favorable au maintien des experts en armement et en gestion de navires dans notre pays. Il est toutefois possible de renverser cette tendance et même, à l'avenir, d'attirer de nouveaux armateurs au Canada.

Les entrepreneurs canadiens en transport maritime ne demandent pas de subventions. Ce qu'ils demandent est la liberté d'action, sans intervention indue du gouvernement, ainsi qu'un environnement stable et durable dans lequel ils peuvent fonctionner selon les principes et les pratiques du commerce communs au transport maritime international.

L'infrastructure commerciale et financière nécessaires à la poursuite de l'évolution des activités de transport maritime de haute mer au Canada existe déjà dans des villes comme Halifax, Saint-Jean (N.-B.), Québec, Montréal, Toronto et Vancouver. Le gouvernement fédéral doit, afin de promouvoir cette évolution, passer à l'action dans les domaines comme la fiscalité, la réglementation et l'immatriculation des navires.

Il ne faut pas s'attendre à ce que des mesures visant à renforcer la présence d'experts en transport maritime au Canada donnent des résultats appréciables à court terme. Ces mesures signaleraient toutefois à l'industrie du transport maritime international que le Canada en reconnaît l'importance pour son économie et qu'il est disposé à créer un nouvel environnement pour les entrepreneurs en transport maritime. Le Canada peut agir ainsi à un coût minime et les avantages à long terme seraient importants.

4.4.3 Condition meilleure d'exploitation pour le secteur canadien du transport maritime de haute mer

Le déclin du transport maritime de haute mer sous pavillon canadien laisse malheureusement supposer, à tort, que le Canada n'est pas intéressé par le transport de haute mer. Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, certaines dispositions du régime canadien de taxation tenait compte des particularités techniques et du caractère international uniques du transport maritime de haute mer. Ces dispositions ont par la suite été modifiées pour rendre le traitement fiscal du transport maritime international plus « équitable » par rapport au secteur industriel national. Mais, elles ont eu pour effet de contribuer à l'élimination du transport maritime de haute mer sous pavillon canadien. Au lieu de permettre de recueillir des contributions plus élevées, les changements apportés au régime fiscal, s'appliquant au transport maritime international, ont plutôt eu pour effet d'entraîner, pour le Canada, la perte d'emplois et de ressources humaines estimables.

Ce n'est pas seulement dans le domaine de la taxation qu'on a omis de dûment tenir compte du cadre international dans lequel se déroulent les activités du transport maritime de haute mer. Il semble que certaines mesures de réglementation et normes techniques imposées aux armateurs canadiens ont été indûment limitatives et qu'en fait, dans certains cas, elles ont pu entraver la capacité des navires battant pavillon canadien d'entrer en concurrence sur les marchés étrangers.

Il est inquiétant de constater que les organismes investis du pouvoir de réglementation ne comprennent pas toujours pleinement les incidences économiques et commerciales des décisions de réglementation sur le marché international du transport maritime international et sur l'aptitude de soutenir la concurrence des armateurs canadiens.

De l'avis général, les politiques et mesures de fiscalité et de réglementation appliquées au transport maritime de haute mer ont parfois été dictées par des considérations ou des principes techniques précis, plutôt que par un désir véritable de favoriser l'intérêt commun de tous les organismes canadiens en cause.

Le gouvernement canadien doit s'efforcer de créer, pour le transport maritime, un climat d'exploitation fondé sur la collaboration entre le gouvernement et l'industrie et tenant pleinement compte de toutes les incidences commerciales des politiques gouvernementales. Les mesures concernant le secteur de l'exportation des biens et des services doivent être prises en fonction des réalités du marché international.

4.4.4 Surveillance du milieu du transport maritime international

Le milieu, dans lequel se déroulent les activités du transport maritime international, est assujetti sans cesse à des changements importants. Tout compte fait, les conditions du milieu ont été avantageuses pour le Canada, mais rien ne dit qu'il continuera d'en être ainsi.

Il est impossible de prédire les tendances politiques, technologiques et économiques avec assez de précision pour élaborer des politiques à long terme visant tous les aspects du transport maritime de haute mer. Il est donc important de surveiller en permanence le milieu du transport maritime international. Cette surveillance devrait être effectuée par ceux que touchent directement les changements dans les marchés du transport maritime international, notamment les propriétaires de navires, la main-d'œuvre et les expéditeurs. En créant un organisme de surveillance formé de représentants de ces groupes, le gouvernement pourra recevoir systématiquement des renseignements pertinents venant de ceux qui voient de près les réalités quotidiennes du transport maritime. Le gouvernement pourra de plus bénéficier de la possibilité d'explorer avec cet organisme ses politiques présentes et futures. L'organisme de surveillance pourrait également promouvoir l'importance du transport maritime de haute mer.

4.4.5 Mécanismes de protection des intérêts canadiens contre l'intervention étrangère dans le transport maritime

L'adoption d'une législation prévoyant des stratégies défensives est l'une des options recommandées au Canada. Une telle législation permettrait de répondre aux mesures prises par les gouvernements étrangers qui imposent des restrictions ou des conditions aux services de transport maritime touchant le Canada, ou de se prévaloir contre ces mesures.

Certains gouvernements étrangers ont recours à des mesures de réservation de cargaisons selon lesquelles les navires battant leur pavillon doivent être affectés à leurs échanges commerciaux. Ou encore, diverses procédures administratives ont été adoptées pour en arriver à des résultats semblables à ceux obtenus dans le cas des pratiques de réservation ou de préférence de cargaisons. Par exemple, le fait d'accorder la préférence à des navires battant pavillon national pour ce qui est de l'espace d'amarrage à quai peut entraîner des retards coûteux pour les expéditeurs. Divers droits et taxes prélevés sur les marchandises ou les cargaisons étrangères transportées par des navires étrangers entraînent également des frais supplémentaires pour les expéditeurs. Ces méthodes sont pratique courante dans certains marchés de services de ligne et pourraient également être appliquées à l'avenir aux marchés des vracs.

Jusqu'à maintenant, les mesures discriminatoires prises par les gouvernements étrangers n'ont eu qu'une incidence limitée sur le commerce canadien. Néanmoins, il y a eu des cas précis d'ingérence injustifiable et inacceptable des gouvernements étrangers qui ont entravé le droit fondamental des expéditeurs de choisir librement les services les plus efficaces de transport maritime. Le Canada doit pouvoir être en mesure de réagir rapidement et efficacement dans des situations de ce genre. Il faudrait examiner soigneusement les répercussions possibles de ces actes afin d'éviter que des différends au sujet de questions de transport maritime n'engendrent un climat défavorable pour nos relations avec nos partenaires commerciaux.

Des stratégies défensives pourraient protéger les transporteurs et les expéditeurs canadiens. Il faudrait pouvoir se prévaloir contre les méthodes injustes utilisées par des gouvernements étrangers cherchant à promouvoir le seul intérêt de leur ligne maritime nationale, lorsque ces mesures empêchent les transporteurs canadiens exploitant des navires battant pavillon canadien ou étranger de jouir de chances équitables de concurrence sur certains marchés.

L'objectif d'une législation maritime prévoyant des stratégies défensives est de protéger les intérêts commerciaux globaux. Il ne doit pas se limiter à protéger essentiellement le transport maritime. Le but ultime doit être de promouvoir l'efficacité et la concurrence sur les marchés du transport de haute mer.

4.5 **Conclusions**

Dans ce chapitre, nous avons souligné le fait que la nature même de l'industrie du transport maritime international et du milieu dans lequel elle évolue sont tels que la portée de l'intervention que peut faire actuellement le gouvernement fédéral est limitée.

Toutefois, dans certains cas précis, le gouvernement peut et doit prendre des mesures positives qui, à long terme, permettront de renforcer la position concurrentielle du Canada dans le commerce et le transport maritime de haute mer. Dans le chapitre suivant figurent les recommandations à cet égard.

CHAPITRE V

RECOMMANDATIONS

Introduction

Il est impossible de séparer la politique maritime de nos politiques commerciales d'ensemble. Le besoin d'une politique maritime où le Canada exposerait avec clarté et précision ses intentions à l'égard du transport maritime et du commerce international se fait grandement sentir. À cette fin, le présent chapitre renferme des recommandations que nous croyons importantes pour le maintien d'un transport de haute mer efficace et concurrentiel servant les intérêts du commerce canadien. Chaque recommandation est suivie d'une note qui en explique les raisons sous-jacentes et la portée.

Recommandation nº 1

Il est recommandé que le gouvernement fédéral ne prenne aucune mesure en vue d'établir une flotte de base de navires de haute mer immatriculés au Canada.

On nous a laissés entendre que le gouvernement fédéral devrait prendre des mesures en vue de la création d'une flotte de base de navires de haute mer immatriculés au Canada, même si elle devait nécessiter des subventions directes à l'exploitation ou d'autres formes de protection, telle que la réservation d'une partie des cargaisons canadiennes pour ces navires.

On a avancé que la création d'une flotte battant pavillon canadien présenterait les avantages suivants:

(i) une meilleure balance des paiements;

(ii) la création d'emplois pour les marins et officiers;

(iii) une hausse de l'emploi dans les secteurs d'activité auxiliaires, et

(iv) le renforcement de la sécurité nationale.

On ne peut démontrer que ces affirmations justifient la création d'une flotte nationale patronnée ou financée en tout ou en partie par l'État. Alors que chacune d'elles présente peut-être beaucoup d'attraits à première vue, on ne peut démontrer en termes quantitatifs ou qualitatifs qu'elles justifient suffisamment l'apport de modifications importantes à la politique canadienne du transport de haute mer.

Amélioration de la balance des paiements

Il existe diverses évaluations du coût du commerce océanique canadien. Il y en a en effet, mais elles reposent sur une simple extrapolation des rapports typiques entre le fret et la valeur des marchandises et ne peuvent être vérifiées par recoupement avec les dépenses réelles. Néanmoins, le chiffre souvent cité de cinq milliards de dollars donne peut-être un indice de l'ordre de grandeur du coût en question.

Une partie importante des frais de transport océanique sont payés et contrôlés par les partenaires commerciaux du Canada. La partie de la note de frais de transport océanique du Canada que les entreprises canadiennes contrôlent effectivement à l'heure actuelle est donc sensiblement inférieure à la note totale.

L'utilisation de navires d'immatriculation canadienne n'amènerait pas le Canada à recouvrer toute la partie qu'il contrôle effectivement des frais de transport de haute mer, qui englobent aussi des frais qui ne se rattachent pas directement aux navires. Des droits portuaires et des droits de navigation, de chargement, de déchargement et d'entreposage, entre autres, sont perçus aux ports tant étrangers que canadiens. Ils représentent ensemble une partie importante de la note totale. La création d'une flotte battant pavillon canadien n'influerait pas beaucoup sur ces frais et leur incidence positive ou négative sur notre balance de paiements.

Cette flotte ne pourrait contribuer à l'amélioration de notre balance de paiements que si elle était vraiment concurrentielle à l'échelle internationale. Le succès du commerce extérieur d'un pays, qu'il s'agisse de biens ou de services, tient à une concentration des efforts sur ce que ce pays fait particulièrement bien par rapport aux autres pays et à l'économie nationale. Malheureusement, le transport de haute mer par navires battan pavillon canadien ne jouit pas d'un avantage concurrentiel sur le transport océanique par navires battant pavillon étranger, et on ne peut prouver qu'il représente une utilisation intéressante des ressources nationales.

Pour qu'une flotte de navires de haute mer immatriculés au Canada fonctionne sans de grosses subventions, il serait nécessaire de fixer des taux de de transport du fret supérieurs aux taux des marchés internationaux, ce qui implique qu'il faudrait réserver des cargaisons aux navires canadiens. Cette obligation d'utiliser ces navires réduirait la capacité des exportateurs canadiens de livrer concurrence sur les marchés étrangers.

En général, l'argument de la balance des paiements avancé à l'appui de la création d'une flotte battant pavillon canadien est faux, à moins qu'on puisse démontrer que celle-ci serait tout à fait concurrentielle en termes commerciaux sans aucune forme de subvention ou de réservation de cargaisons.

Création d'emplois

On a soutenu que l'établissement et le maintien d'une flotte battant pavillon canadien créeraient des emplois pour les marins et officiers canadiens. Il est toutefois évident que le nombre total d'emplois créés serait limité.

Le transport de haute mer n'est plus un secteur d'activité à forte concentration de main-d'œuvre. L'augmentation de la grosseur et de la productivité des navires se traduit par une réduction de leur nombre et des équipages. L'automatisation des navires pourrait réduire à nouveau les besoins en main-d'œuvre. En raison de la nature capitalistique du transport maritime, le capital nécessaire pour créer chaque nouveau poste serait élevé et le serait beaucoup plus que dans l'ensemble des secteurs économiques.

Par exemple, il ne faut peut-être pas plus de 25 personnes à bord d'un vraquier moderne. Compte tenu des congés, ce besoin pourrait atteindre 50 personnes par navires. Si l'on mettait en service 50 navires de ce type au total, on ne créerait tout au plus que 2500 emplois à long terme.

Ce qui importe davantage, cependant, c'est le fait que les niveaux de salaire sont bien plus élevés au Canada que dans la plupart des pays dont les flottes participent au transport de nos échanges commerciaux. De nouveau, les navires transportant des équipages canadiens auraient besoin de subventions à l'exploitation importantes pour survivre sur le marché international. Cet écart des salaires n'empêche toutefois pas l'exploitation fructueuse de navires très coûteux dans certains créneaux des marchés spécialisés.

L'expérience des États-Unis démontre que le maintien d'une présence sur les marchés concurrentiels du transport maritime est une proposition qui peut coûter cher à l'État. En 1982, le gouvernement américain a versé aux propriétaires de navires américains des subventions à l'exploitation qui ont dépassé à elles seules les 400 millions de dollars américains. La même année, l'ensemble des programmes de subvention s'élevait à un milliard de dollars, ce qui équivaut à 62 000 $ par poste à bord d'un navire. Comme il y avait 2,2 employés par poste, les subventions étaient environ de 28 000 $ par employé. Malgré cette sortie de fonds imposante, les navires d'immatriculation américaine ne comptent que six pour cent du commerce océanique de leur pays, dont la majeur partie est assurée par des services de ligne. Bien que certaines sociétés de transport maritime des États-Unis fonctionnent sans subvention directe, elles profitent en fait d'une subvention indirecte importante sous la forme de cargaisons réservées par l'État.

Dans les pays industrialisés, le coût élevé du maintien d'emplois maritimes est le principal facteur du déclin de leurs flottes et des emplois de marins. Par exemple, le nombre total des personnes employées dans la marine marchande britannique est tombé de 96 000 en 1977 à 46 000 en 1983. Le nombre des ressortissants britanniques à bord des navires britanniques est tombé de 78 000 à 40 000 au cours de la même période.

Le secteur du transport maritime se prêterait mal à la création d'emplois au Canada à cause des échelles de rémunération élevées. De plus, une tentative pour y créer des emplois irait à l'encontre de la tendance observée depuis longtemps dans les pays de l'OCDE. Ces dernières années, les pays de l'OCDE à longue vocation maritime ont accordé diverses formes de subvention à leur flotte nationale, mais ils l'ont fait non pas pour augmenter les emplois, mais pour tâcher de ralentir le déclin de celles-ci et de l'emploi connexe de ressortissants. Même des pays à longue vocation maritime, comme le Royaume-Uni et la Norvège, acceptent et même facilitent le passage de navires à l'immatriculation étrangère après avoir constaté que les problèmes économiques de leur flotte nationale ne pouvaient plus être tenus pour provisoires.

Dans le cas du Canada, il est primordial de tenir compte de l'importance capitale que l'accessibilité à des transports maritimes peu coûteux revêt pour nos exportateurs. Toute tentative pour financer la création d'emplois dans la marine marchande par l'augmentation du fret ou la réservation de cargaisons ferait sans aucun doute perdre des emplois dans nos industries d'exportation. Le nombre d'emplois ainsi perdu dépasserait celui des emplois créés dans le secteur maritime. Enfin, dans les faits, la création d'emplois par le recours à des subventions provoque des distorsions dans l'affectation des ressources limitées d'une société.

Emploi dans les services auxiliaires

On affirme souvent que pour chaque emploi créé dans un domaine d'activité visé directement par un programme de création d'emplois, d'autres emplois sont créés dans les secteurs auxiliaires qui alimentent ce domaine. Cet « effet de multiplication », argument intéressant que soutient la théorie économique, prête à des affirmations exagérées qui tendent à ne pas se concrétiser en pratique.

Dans le cas du transport océanique, il importe de tenir compte que les services auxiliaires requis sont déjà fournis à des prix fort concurrentiels. Alors que les facteurs économiques et la réglementation ont essentiellement éliminé les navires d'immatriculation canadienne de nos services de transport de haute mer, de nombreux Canadiens se livrent activement au transport océanique tant au pays qu'à l'étranger. Les propriétaires de navires et expéditeurs canadiens exploitent ou contrôlent un nombre important de navires d'immatriculation étrangère qui participent au transport de nos échanges commerciaux. Les Canadiens participent aux activités connexes, telle que l'exploitation de ports et de terminaux, le chargement et le déchargement, le courtage, l'expédition, etc.

La création d'une flotte battant pavillon canadien éliminerait de nos services des navires d'immatriculation étrangère d'une capacité de transport équivalente. Elle aurait donc un effet net négligeable sur la plupart des services auxiliaires. Il y a lieu de croire cependant que la substitution d'équipages canadiens aux étrangers augmenterait le pouvoir d'achat intérieur et aurait par conséquent un certain effet de multiplication.

Tout effet de ce genre, qui pourrait découler du développement des services auxiliaires par suite de la création d'une flotte battant pavillon canadien, devrait être faible et ne peut justifier la création d'une telle flotte, à moins qu'on puisse démontrer que celle-ci serait concurrentielle en termes commerciaux.

Considérations d'ordre stratégique

On a indiqué qu'une marine marchande représente un élément important du système de défense global d'un pays. Les navires marchands contribuent de diverses façons à renforcer la sécurité nationale. Ils peuvent transporter des troupes et leur équipement et servir des navires de guerre auxiliaires. Ils peuvent aussi servir à ravitailler les forces postées outre-mer et l'économie nationale en temps d'urgence nationale en assurant la fourniture de matériaux et de biens d'outre-mer essentiels aux grandes industries.

Ces considérations peuvent toutefois avoir peu de rapport avec la question du libre accès des expéditeurs canadiens à des services de transport maritime concurrentiels. Les services de transport océanique, dont nous avons le plus besoin, sont des services de vraquiers. Les navires qui conviennent à ce genre de transport, sont impropres à transporter des troupes et leur équipement.

Les vraquiers d'immatriculation canadienne pourraient servir, dans une mesure réduite, de ravitailleurs militaires, mais ce serait une entreprise coûteuse et injustifiée d'établir une marine marchande en raison de son éventuelle utilité sur le plan militaire.

Nos alliés de l'OTAN comprennent certains des plus importants pays maritimes, et les flottes marchandes modernes de ces derniers seraient disponibles en cas de guerre. Comme les Forces armées du Canada ont des besoins particuliers en transport, il faudrait satisfaire ces besoins en finançant la construction et l'exploitation de navires de guerre spéciaux à même le budget de défense nationale. Il ne serait justifiée en aucun cas d'exiger que les utilisateurs des transports du Canada financent ou payent l'exploitation d'une flotte créée pour des raisons de défense nationale.

Il serait toutefois souhaitable d'établir des plans pour que l'État puisse utiliser des navires de propriété canadienne en cas d'urgence nationale. Ces plans devraient viser tous les navires contrôlés par des Canadiens, quelle que soit leur immatriculation. Ce point sert de fondement à une recommandation distincte.

Recommandation nº 2

Il est recommandé que le Canada, qui occupe une place importante dans le commerce d'exportation et d'importation et qui fait grand usage des moyens de transport océanique à cette fin, favorise et renforce ses compétences et ses intérêts dans le transport maritime international.

La santé de l'économie du Canada dépend de la vitalité de nos secteurs d'exportation. Notre commerce extérieur ne peut continuer de prendre de l'essor que si les expéditeurs ont libre accès à un réseau de transport efficace et concurrentiel dont fait partie intégrante le transport maritime international.

Il est donc essentiel que le gouvernement fédéral prenne l'initiative en ce domaine et il doit pour ce faire accorder une plus grande priorité à la compréhension et à l'analyse du secteur du transport océanique. Le gouvernement doit de plus reconnaître l'importance de maintenir et de promouvoir, dans le secteur privé, les compétences nécessaires en matière de transport maritime. Le gouvernement peut atteindre ces objectifs en suivant les principales étapes exposées dans les recommandations nos 3 et 4.

Pour protéger son marché d'importation et d'exportation et réagir avec plus d'efficacité et de vigueur au milieu à la fois complexe et changeant du transport maritime international, le Canada doit être assuré de pouvoir compter sur la présence de personnes hautement compétentes en ce domaine.

Le transport maritime international regroupe diverses activités à la fois complexes et disparates, où le rôle du propriétaire de navires ne constitue qu'un élément de l'ensemble. En voici d'autres, tout aussi importants:

- financement et acquisition de navires,
- gestion des navires,
- affrètement des navires et courtage maritime,
- agences maritimes,
- fourniture d'équipement maritime
- expédition des marchandises, et
- assurance maritime.

Il faut faire appel à des personnes qui ont des connaissances spécialisées et pratiques dans ces domaines et les disciplines connexes pour créer un réseau efficace de transport océanique. Le Canada a l'avantage de pouvoir compter sur une importante réserve de spécialistes des transports, notamment les propriétaires de navires et les expéditeurs, de même que sur une infrastructure hautement perfectionnée qui comprend des ports modernes reliant le transport de haute mer à un réseau très élaboré de transport maritime intérieur et de transport ferroviaire et routier. Le réseau global de transport au Canada doit continuer de prendre de l'essor et s'adapter aux changements qui s'opèrent constamment sur les marchés internationaux.

La mise en œuvre des recommandations qui suivent aidera le Canada à s'ajuster aux tendances actuelles et aux changements futurs dans le domaine du transport maritime de haute mer.

Recommandation nº 3

Il est recommandé que le gouvernement crée un climat fiscal favorisant l'établissement et le maintien d'activités internationales de gestion des navires au Canada.

Les tendances économiques face auxquelles le gouvernement fédéral ne peut agir ont entraîné la disparition de la flotte de navires de haute mer battant pavillon canadien. Le gouvernement peut cependant agir avec vigueur pour promouvoir et conserver au Canada les activités de gestion des navires.

À l'heure actuelle, toute société de transport maritime établie au Canada est assujettie à l'impôt sur le revenu, même si ces navires se livrent exclusivement au commerce international. Par conséquent, les propriétaires de navires canadiens ont dû s'établir dans des pays étrangers où le climat fiscal sert mieux les besoins du transport maritime de haute mer.

Il est donc recommandé que la législation fiscale du Canada soit modifiée afin de favoriser l'établissement et le maintien d'une compétence canadienne en matière de gestion des navires. On recommande plus précisément d'adopter une loi portant création de « sociétés de transport maritime international ». Pareille loi comprendrait les éléments suivants:

(i) La société de transport maritime international serait une société canadienne, établie au Canada et ayant parmi ses directeurs un nombre majoritaire de personnes résidant au Canada. La majorité des propriétaires de la société seraient des résidents canadiens, soit des particuliers, soit des sociétés. La société de transport maritime international serait administrée au Canada, aurait ses bureaux au Canada et un effectif composé de résidents canadiens.

(ii) La société du transport maritime international pourrait être propriétaire (directement ou par voie de contrôle) de navires immatriculés dans n'importe quel pays, y compris le Canada, et ce, soit directement ou par l'entremise de filiales étrangères lui appartenant à part entière.

(iii) Si la société de transport maritime international touchait au moins 90 pour cent de son revenu des opérations de transport maritime international, ce qui comprend les gains en capital provenant de la vente de navires, elle ne serait pas assujettie à l'impôt sur le revenu au Canada. Le transport maritime international serait défini comme l'exploitation d'un navire dans le trafic international, au sens où l'entend le paragraphe 248(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ce revenu non imposable comprendrait les dividendes reçus des filiales à part entière situés à l'étranger, à la condition que ces filiales aient été établies pour être propriétaires de navires utilisés dans le commerce auquel se livre la société de transport maritime international.

(iv) La société de transport maritime international serait tenue de produire une déclaration d'impôt sur le revenu au Canada et de fournir les renseignements nécessaires pour justifier son statut fiscal.

(v) Les dividendes que la société de transport maritime international verserait à des résidents canadiens seraient imposables au Canada. Les dividendes payés à des actionnaires non-résidents seraient assujettis à une retenue fiscale conformément au paragraphe 212(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu, ou conformément à des conventions pertinentes.

(vi) Il faudrait établir des modalités de retenus fiscales pour le cas où une société cesserait d'être reconnue comme société de transport maritime international.

Le dégrèvement fiscal recommandé ci-dessus serait toujours accordé, quel que soit le pays d'immatriculation. L'allègement s'appliquerait aux activités de gestion des sociétés qui détiennent les titres de propriété des navires ou qui exercent un contrôle indirect sur eux (par location ou affrètement coque-nue), à la condition que les navires en question se livrent à des activités internationales de

transport maritime de haute mer. Par conséquent, les activités autres que celles liées à la gestion des navires, par exemple l'expédition des marchandises, le regroupement d'envois de détails et le transport fluvial, ne seraient pas visées par ce régime de dégrèvement.

Il est difficile de prédire quel serait l'effet immédiat de la mise en œuvre de cette recommandation, mais il y a lieu de croire que les conséquences à long terme seraient des plus favorables. Les propriétaires de navires et les exportateurs seraient assurés de pouvoir exploiter et gérer librement leurs navires à partir du Canada, selon un régime fiscal semblable à celui des États-Unis et de la plupart des pays d'Europe où diverses formes d'aide au transport national libèrent les sociétés de transport maritime international du paiement de la totalité ou de la majeure partie des impôts sur le revenu.

Le montant des impôts, dont se priverait le Canada, serait négligeable car la grande majorité des activités visées par la recommandation susmentionnée se déroulent « au large des côtes » et échappent donc au fisc canadien. Toute perte serait amplement compensée avec le temps par l'impôt sur le revenu des particuliers et les autres taxes produites grâce à l'expansion future des activités de gestion des navires au Canada.

L'établissement de sociétés de transport maritime international n'empêcherait pas les sociétés canadiennes d'acquérir, en tout ou en partie, des actions dans des sociétés étrangères qui gèrent et exploitent des navires battant pavillon canadien ou étranger.

Il y a lieu de croire que la mise en œuvre de cette recommandation se traduirait par une hausse du nombre de navires canadiens qui, en période d'urgence nationale, pourraient être mis à la disposition de l'État conformément au protocole d'entente proposé dans la recommandation 5(a), qui suit.

Recommandation nº 4

Il est recommandé qu'un Conseil consultatif composé de représentants de l'industrie, de la main-d'œuvre et du gouvernement soit créé pour surveiller de façon permanente les activités du transport maritime international. Ce Conseil consultatif serait créé par un comité des ministres chargés du transport, du commerce, des affaires extérieures et de l'industrie, comité dont il relèverait d'ailleurs.

Il est recommandé en outre que, sur l'avis du Conseil consultatif, le gouvernement envisage la possibilité d'adopter des mécanismes qui permettront au Conseil de lutter contre l'ingérance étrangère sur les marchés commerciaux du Canada.

Pour l'instant, l'évolution du transport maritime international ne nuit pas aux intérêts commerciaux du Canada, sauf dans certains cas isolés, mais tout cela peut changer.

Le transport maritime international évolue constamment en raison de forces diverses et parfois contradictoires. Il n'est pas possible de prédire les effets de celles-ci avec certitude et c'est pourquoi il est essentiel que les marchés du transport maritime soient surveillés systématiquement par tous les groupes ayant des intérêts directs dans le transport océanique.

Il est donc recommandé qu'un Conseil consultatif soit créé aux échelons supérieurs afin de surveiller et d'évaluer les tendances du transport maritime international jugées importantes pour le commerce extérieur du Canada.

Ce Conseil pourrait être un outil de sondage pour les ministres responsables des politiques susceptibles d'influer sur les marchés du transport maritime ou d'être touchées par les conditions changeantes de ces marchés.

Le Conseil consultatif proposé serait composé de représentants choisis parmi la haute direction des groupes d'expéditeurs, de propriétaires de navires, de syndicats ouvriers et du gouvernement fédéral ayant des connaissances spécialisées dans le domaine du transport océanique international.

Il est reconnu que la façon, dont le gouvernement aborde actuellement les problèmes de transport maritime, est fragmentée et mal coordonnée. Il s'ensuit que le gouvernement est souvent incapable d'agir rapidement pour protéger les intérêts du Canada dans des circonstances précises. Il est à souhaiter que le Conseil consultatif sera en mesure d'atténuer le problème en servant de centre de coordination et d'étude des initiatives de politiques dans le domaine. Il y a lieu de croire que la création d'un Conseil de ce genre favoriserait une meilleure compréhension mutuelle parmi les parties qui s'intéressent activement au transport océanique, ce qui fournira une base plus solide pour réagir d'une manière coordonnée et efficace aux changements qui surviennent dans le commerce maritime international.

En règle générale, les problèmes qui pourraient se poser de temps à autres au chapitre de l'ingérence des gouvernements dans certains secteurs commerciaux, devraient être réglés dans la mesure du possible par la voie de négociations commerciales et, au besoin, par des représentations diplomatiques.

Le Canada devrait se donner de meilleurs moyens pour lutter rapidement et efficacement contre les menaces et les obstacles au commerce qui sont manifestés dans les politiques et les pratiques protectionnistes des pays étrangers. La réaction du Canada sera dictée par les circonstances de chaque cas, là où il est essentiel d'agir rapidement. Les divers ministres que ces questions intéressent directement devront être en mesure d'adopter une approche concertée dans un délai très court qui pourrait n'être que de quelques jours, voire quelques heures.

Les initiatives commerciales et diplomatiques peuvent parfois se révéler inefficaces, face au protectionnisme persistant d'autres pays en matière de commerce et de transport maritime. Le Canada a donc tout intérêt à adopter des lois qui lui permettront d'agir vigoureusement pour protéger ses intérêts commerciaux, surtout lorsque des mesures compensatoires ou la menace de sanctions pourraient être le seul moyen d'assurer l'accès libre et concurrentiel aux marchés commerciaux. Le Canada devrait examiner soigneusement les lois déjà en vigueur dans plusieurs pays de l'OCDE, cela en vue d'envisager la possibilité d'imposer des sanctions de concert avec ces pays. Le gouvernement devrait jouer un rôle actif et dynamique dans la prise d'initiatives multilatérales visant à promouvoir et protéger la libre concurrence du commerce maritime international.

Ce n'est qu'en dernier ressort et après consultation avec les intérêts commerciaux et les expéditeurs que le Canada devrait envisager des ententes bilatérales de transport maritime. Il faudrait alors s'efforcé de garantir l'accès des pays tiers aux marchés commerciaux visés par les accords bilatéraux.

Les plans d'action et les programmes législatifs proposés pour lutter contre l'ingéreuse étrangère dans les activités commerciales du Canada devraient être revus par le Conseil chargé de conseiller les ministres sur les avantages commerciaux et l'aspect pratique des initiatives du gouvernement en matière de transport océanique international.

Recommandation nº 5

Il est recommandé d'étudier plus à fond certaines questions qui ont été soulevées durant les délibérations du Groupe de travail et qui ont été jugées étrangères à son mandat ou à sa compétence technique.

(a) **Disponibilité de navires de propriété canadienne en cas d'urgence nationale**

Il est proposé que le gouvernement fédéral amorce des discussions avec les propriétaires de navires canadiens pour en arriver à un protocole d'entente sur la disponibilité de navires de haute mer de propriété canadienne en situation d'urgence.

Une flotte assez importante de navires de haute mer, appartenant à des ressortissants canadiens et exploités par eux, bat actuellement divers pavillons étrangers. Tous ces navires ne se prêtent pas à des fins stratégiques, mais certains d'entre eux pourraient être des plus utiles en cas d'urgence nationale. Ces navires, estime-t-on, pourraient rapidement devenir disponibles pour répondre aux besoins militaires canadiens et pour maintenir des services commerciaux essentiels.

Les États-Unis ont depuis longtemps passé des ententes avec les propriétaires réels de la flotte étrangère des États-Unis, soit la flotte effectivement contrôlée par des intérêts américains. Ces navires, en général exploités par des ressortissants étrangers, ont à plusieurs reprises prêté main-forte aux servi les États-Unis durant des conflits. Le gouvernement américain considère cette flotte comme un élément important de sa planification stratégique.

Le Canada pourrait s'assurer des services transport océanique en cas de conflit international grâce aux navires canadiens existants pourvu que les modalités soient arrêtées, encore du transfert de ces navires au service du gouvernement.

(b) **Rôle futur du transport maritime arctique**

Il est proposé qu'un groupe multidisciplinaire soit nommé pour coordonner et promouvoir les intérêts canadiens dans le domaine du transport maritime arctique.

Des concentrés de plomb et de zinc sont actuellement expédiées par mer de l'Arctique. Le transport maritime du pétrole et du gaz offre des possibilités, mais il est impossible de prédire avec exactitude le moment et l'importance de ces envois.

La mise en valeur future de l'Arctique sera fonction de la disponibilité de services de transport maritime fiables et économiques. Le développement de tels services représente un défi technique considérable, car le milieu maritime hostile rend les conditions d'exploitation extrêmement difficiles. En outre, on s'inquiète beaucoup de la fragilité de l'environnement et de la meilleure façon de le protéger.

Le Canada a déjà un vaste savoir-faire en matière de transport et la navigation dans l'Arctique, mais il lui faut consentir un effort soutenu et concerté pour demeurer à la fine pointe de la technologie maritime dans l'Arctique.

(c) **Normes techniques et réglementation**

Il est proposé d'étudier l'effet des règlements et des règles économiques et techniques sur la compétitivité des propriétaires canadiens de navire, sur les marchés internationaux.

La réglementation économique en vigueur rend difficile et coûteuse l'exploitation de navires d'immatriculation canadienne sur les marchés internationaux. Par exemple, a son retour en eaux canadiennes, un navire auquel on a apporté des réaparations d'urgence pour sa pleine valeur, et non pas pour la somme des réparations, s'il est jugé que les réparations n'ont pas été tenues au strict minimum. En fait, dans des cas extrêmes, l'application des règles canadiennes pourrait se traduire par la perception des droits douaniers chaque fois qu'un navire d'immatriculation canadienne reprendrait des opérations en eaux canadienne a son retour de l'étranger. Ces règles réduisent la souplesse opérationnelle des propriétaires qui font à la fois du cabotage et du commerce international.

D'aucuns ont avancé que certaines normes techniques exclusivement canadiennes sont indûment restrictives et nuisent au transfert de navires étrangers à l'immatriculation canadienne. Le Canada participe activement aux travaux de l'Organisation maritime internationale (OMI) pour établir des normes adéquates de sécurité en mer et uniformes, mais le Canada a établi des normes et des règles supplémentaires dont la portée dépasse parfois de loin celle des règles de l'OMI. Il ne s'agit pas ici d'assouplir les normes de sécurité, mais seulement de les rendre raisonnables et acceptables au regard des normes internationales.

RAPPORT MINORITAIRE
DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LE TRANSPORT MARITIME DE HAUTE MER

PAR

ROBERT F. COOK, PRÉSIDENT NATIONAL

GUILDE DE LA MARINE MARCHANDE DU CANADA

ET

ROMAN GRALEWICZ, PRÉSIDENT

SYNDICAT INTERNATIONAL DES MARINS

AVRIL 1985

C'est avec regret et désenchantement que nous nous dissocions du rapport présenté au ministre des Transports par le Groupe de travail sur le transport maritime de haute mer. Avec regret parce que nous aurions de beaucoup préféré faire partie du mouvement vers le rétablissement d'une flotte de haute mer d'immatriculation canadienne. Et avec désenchantement parce qu'une fois de plus, une étincelle d'optimisme à propos de la création d'une telle flotte a été éteinte. Mais nous espérons que ce n'est que momentané.

Lorsqu'au début de 1984, le ministre des Transports de l'époque, M. Axworthy, nous a pressenti pour faire partie du Groupe de travail nous avons, naturellement éprouvé certaines réserves. Premièrement, depuis la Seconde guerre mondiale, les gouvernements successifs, en majorité libéraux, n'ont jamais réussi à intégrer la politique maritime aux grandes politiques industrielles et commerciales. Deuxièmement, une élection fédérale s'annonçait. Par conséquent, le Groupe de travail faisait partie d'une stratégie pré-électorale. Troisièmement, nous nous inquiétions du fait que les membres du Groupe de travail étaient trop portés sur les intérêts des usagers des services maritimes. Enfin, nous estimions que les prémisses du mandat étaient trop étroites et n'étaient pas suffisamment orientées sur la promotion d'une flotte de haute mer.

Néanmoins, en dépit de nos appréhensions, nous avons accepté de nous joindre au Groupe de travail, croyant que notre apport aurait un certain effet sur ses conclusions. Malheureusement, nous avons vite déchanter.

Le rapport s'inspire de ces quelques mots du mandat: « ... le Groupe de travail devra ... préciser les solutions qui s'offrent de même que recommander quelles politiques et quels programmes gouvernementaux pourraient être modifiées ou adoptés afin d'améliorer la situation de l'industrie du transport maritime au Canada sans nuire au commerce de pays ».

D'un couvert à l'autre, le rapport s'appuie sur ces mots « sans effet défavorable au marché canadien » pour procéder à sa principale recommandation: « On recommande que le gouvernement fédéral ne prenne pas de mesures en vue d'établir une flotte de haute mer de base de navires de haute mer d'immatriculation canadienne ». Pourquoi? Parce que pour une foule de raisons, une marine canadienne ne serait pas à l'heure actuelle concurrentielle et que de nombreuses options étrangères s'offrent à nous.

Assurément, en 1985, il n'est nul besoin de douze mois de travaux pour réitérer ce message à quiconque connaît bien le marché international du transport maritime. C'est un message qui remonte à la dissolution de la flotte canadienne à la fin des années quarante et qui, depuis, a fait obstacle à toute considération sérieuse de la reconstitution de cette flotte. C'est un message qui nous parvient directement des salles de conseil des principaux usagers, surtout les gros exportateurs de nos ressources naturelles. Nous ne contestons pas leur droit de défendre leurs intérêts commerciaux. Par contre, nous nous attendions à ce qu'un groupe de travail fédéral brosse un tableau juste et équilibré dans l'intérêt de la nation. À la place, nous avons eu droit encore une fois au point de vue des usagers.

Le premier chapitre du rapport dit: « Les besoins du Canada en transport maritime de haute mer sont très diversifiés et ne peuvent être satisfaits qu'en ayant librement accès à un marché concurentiel de transport maritime. Aussi, avec le temps, le Canada est devenu presque entièrement tributiare des navires battant pavillon étranger pour satisfaire ses besoins commerciaux ... Il est difficile de quantifier les futurs besoins en transport du pays ainsi que de définir les types de navires qui seront nécessaires ».

Il n'est guère étonnant, avec un début si biaisé, que le rapport conclue: « Dans les circonstances actuelles, il serait impossible d'envisager la concurrence d'une flotte battant pavillon canadien et payant les salaires en vigueur au Canada avec les armateurs étrangers qui fonctionnent dans un régime fiscal et selon une réglementation différentes. Il est en outre impossible de démontrer qu'une flotte de ce genre servirait à l'heure actuelle les intérêts commerciaux canadiens ... ».

Par conséquent, en s'appuyant sur une analyse incomplète, le rapport se tient du début à la fin. Toutefois, plusieurs facteurs d'importance sont ignorés ou vite mis de côté. Le rapport passe outre l'industrie maritime, à la fois la direction et la main-d'œuvre, le document de travail de Transports Canada (Politique du Canada sur le transport maritime de haute mer: Nouveaux défis, 5 juin 1984) et d'autres analyses des avantages d'une flotte de haute mer.

Une brève revue de ces sources informées illustre les lacunes du rapport.

Une présentation conjointe au Groupe de travail par l'Association des armateurs canadiens et la Dominion Marine Association (juillet 1984) préconise: « le développement graduel de la capacité de la flotte canadienne de haute mer à l'aide de l'élaboration d'un régime fiscale et d'un environnement propice à l'exploitation qui permetterait les propriétaires de navires canadien de concurrences dans les secteurs choisis du marché international du transport maritime ». Les deux organismes ont souligné qu'une marine marchande canadienne apporterait, à long terme, de gros avantages à l'économie nationale et que sans programme de création d'une marine canadienne à l'échelle internationale (vue l'interventionisme étranger) notre économie courrait de graves risques. Elles ont en outre plaidé la cause de stimulants financiers. Interrogé par le Groupe, l'amiral Timbrell de la DMA a dit qu'avec une aide gouvernementale appropriée, jusqu'à 50 navires de haute mer d'immatriculation canadienne pourraient être exploités concurrentiellement d'ici quelques années.

Le Council of Maritime Unions du Congrès du travail du Canada (dont nous faisons partie) dans sa présentation de juillet 1984 a donné plusieurs raisons (souveraineté, vulnérabilité au transport maritime étranger, emplois directs (à bord des navires, chantiers navals) et indirects (p.e. acieries), la balance des paiements, les revenus fiscaux et l'ouverture sur le commerce extérieur et le commerce maritime) pour lesquelles le Canada devrait adopter, « une stratégie qui combine le repatriment et un programme de construction et de réparation navales pour qu'à la longue à mesure que les navires sont remplacés par des bâtiments plus modernes, la flotte de haute mer canadienne soit de construction et d'immatriculation canadiennes et soit équipée par du personnel canadien ».

Le document de travail susmentionné donne aussi plusieurs raisons justifiant la création d'une flotte de haute mer d'immatriculation canadienne. Citons notamment: les possibilités de développement économique dans une industrie vaste et diversifiée; la protection des intérêts canadiens à long terme dans une industrie touché par l'interventionnisme étranger; des facteurs stratégiques comme la souveraineté sur les eaux canadiennes, la protection de l'environnement, la balance des paiements et la défense nationale.

Un rapport préparé en 1981 pour l'Administration canadienne du transport maritime de Transports Canada par le Groupe IBI (*Economic Benefits of a Canadian Merchant Marine*) quantifie en dollars la part des hausses du rendement total de l'économie, des rentrées directes de l'État et des gains en devises étrangères attribuables à une flotte canadienne.

Ajoutons que dès 1970, le rapport de Hedlin Menzies à la Commission canadienne des transports et depuis, plusieurs études indépendantes, ont relevé certains marchés qui sont à notre portée et qu'il y a lieu de développer. Hedlin Menzies, par exemple, a conclu que des vraquiers très coûteux pourraient être économiquement viables. Puisqu'il faut un point de départ, il est logique de commencer par des marchés où il existe des créneaux.

En d'autres mots, un certain nombre d'arguments plaident en faveur de la création graduelle d'une flotte de haute mer canadienne, arguments qui n'ont pas été suffisamment développés dans le rapport du Groupe de travail.

Ironiquement, le rapport reconnaît la présence d'une flotte canadienne sur les Grands lacs. Les sociétés en cause sont bien gérées et leurs nombreux navires sont dotés de systèmes novateurs de manutention des cargaisons et de systèmes propulsion perfectionnés. Cette situation résulte de subventions à la construction navale pour stimuler la modernisation de la flotte des Grands lacs ainsi que d'une modification apportée en 1965 à la *Loi sur la marine marchande canadienne* qui limitait le cabotage sur le Saint-Laurent et la voie maritime à des navires d'immatriculation canadienne. On peut se demander où en serait aujourd'hui la flotte des Grands lacs et de la voie maritime, si le raisonnement du Groupe de travail sur la libre immatriculation avait alors été admis.

Le fait que le rapport reconnaisse la flotte de la voie maritime et des Grands lacs est difficile sinon impossible à concilier avec sa recommandation au gouvernement de créer un milieu financier propriè à l'établissement de sociétés de transport en maritime au Canada. Le Groupe de travail propose que la législation fiscale canadienne soit modifiée pour permettre la création de « sociétés de transport maritime international ». Cela reviendrait à un rapatriement sur papier et récompenserait les sociétés comme la *Canadian Pacific Ltd.* qui ont établi des filiales étrangères pour exploiter leurs flottes sous pavillon étranger et avec des équipages étrangers. Nous rejettons complètement cette option. Ces sociétés pourraient continuer à exploiter des navires d'immatriculation étrangère avec des équipages étrangers, mais comme elles seraient des sociétés canadiennes, leurs navires seraient désignés canadiens aux fins de la formule de partage des cargaisons 40–40–20 de la CNUCED. Il serait facile

ainsi de contourner l'esprit de la formule. Au lieu de ce tour de passe-passe, nous croyons qu'avec le savoir-faire canadien, en particulier les navires des Grands lacs/océaniques, on favoriserait davanatge l'économie canadienne et les propriétaires de navires qui ont se sent engagnés vis-à-vis les intérêts maritimes canadiens.

En conclusion, nous demeurons convaincus qu'avec l'appui volu, une flotte de haute mer d'immatriculation canadienne est non seulement souhaitable, mais aussi viable. La possibilité d'une flotte de haute mer commande un nouvel examen qui aborderait également des questions comme la création d'emplois, le transport des ressources de l'Arctique et off-shore, la dépendance excessive sur les transporteurs étrangers au regard de nos exportations et nos importations, la réservation de cargaisons et d'autres accords de transport maritime unilatéraux, bilatéraux et multilatéraux et les possibilités qui s'offrent aux navires spécialisés sur certains marchés.

Les auteurs du rapport font en outre observer que: « Même si le Canada dépend du commerce international et du transports maritime de haute mer pour maintenir la santé et la vigueur de son économie, les gouvernements canadiens qui se sont succédés au cours des dernières décennies n'ont accordé qu'une faible priorité au transport maritime ». Mais le rapport ne fait que poursuivre dans cette veine, de façon biaisée et faussée.

La présentation du Congrès du travail du Canada débute en ces termes: « la poussière accumulée sur de nombreux rapports nous rappelle les occasions et les avantages perdus par le Canada ». Nous espérons que ce rapport sombrera lui aussi dans l'oubli le plus tôt possible.

En conclusion, nous aimerions recommander au gouvernement progressiste conservateur et, tout particulièrement, au ministre des Transports, d'ignorer le rapport et, comme point de départ, de retourner au dernier discours du Trône du gouvernement Tory du 9 octobre l979 dans lequel il s'engageait à créer une véritable marine marchande canadienne. Le Ministre n'est pas sans savoir que son Ministère a publié à pareille date *un document de travail sur le transport maritime de haute mer* qui préconisait des stimulants la création graduelle d'une flotte de haute mer canadienne.

Nous voulons maintenant assurer le Ministre qu'en dépit de nombreuses déceptions, nous sommes plus disposés que jamais à collaborer à toute initiative qui s'inspire d'une approche positive. Trop de temps, y compris celui consacré aux travaux du Groupe de travail, a déjà été perdu.

ANNEXES

ANNEXE 'A'

MANDAT DU GROUPE DE TRAVAIL INDUSTRIEL ET SYNDICAL CHARGÉ D'ÉTUDIER LE TRANSPORT MARITIME DE HAUTE MER

Le groupe de travail est établi en vue de déterminer si des circonstances changeantes ont modifié le commerce maritime international au point où des intérêts commerciaux canadiens seraient désavantagés et où le gouvernement canadien devrait prendre des mesures pour stimuler l'expansion de la flotte canadienne de haute mer.

Si de telles mesures étaient jugées appropriées, le groupe de travail serait chargé des tâches suivantes:

1. déterminer tous les facteurs qui gênent la croissance de cette industrie au Canada, et

2. définir les options et formuler des recommandations concernant les politiques ou les programmes qui pourraient être modifiés ou adoptés par le gouvernement en vue d'améliorer l'industrie maritime du Canada sans nuire au commerce canadien.

Dans le cadre de cette dernière tâche, le groupe doit déterminer s'il est nécessaire de donner des stimulants généraux ou sélectifs et, dans l'affirmative, suggérer des stimulants correspondant aux besoins du Canada. En outre, il doit déterminer les mesures défensives que le gouvernement devrait prendre le cas échéant contre l'intervention de gouvernements étrangers sur le marché du transport maritime.

Pour réaliser ses objectifs, le groupe devrait tenir compte de différents facteurs, dont les suivants:

1. points de vue de tous les groupes canadiens susceptibles d'être touchés, notamment les expéditeurs, les armateurs et les syndicats;

2. besoins en transport des importateurs et exportateurs canadiens relativement aux niveaux de service et au coût;

3. impact des recommandations sur tous les groupes canadiens intéressés, notamment les importateurs, les exportateurs et les transporteurs;

4. participation actuelle et possible des transporteurs canadiens au marché mondial selon des politiques courantes et modifiées du gouvernement;

5. avantages et risques économiques et autres reliées au maintien de la politique canadienne actuelle qui est de s'en remettre aux forces du marché international, notamment:

   – effets sur le Canada des mesures prises par d'autres gouvernements pour promouvoir leurs flottes, et

   – aptitude du Canada à intervenir en cas d'urgence nationale.

ANNEXE 'B'

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Theodore M. Allen
Vice-Président
Union des producteurs de grains limité
Taber (Alberta)

Anne G. Burnett
Gérant
Projet Offshore
Fednav Limitée
Montréal (Québec)

Pierre Camu
Vice-Président
Lavalin Inc.,
Ottawa (Ontario)

L'honorable John V. Clyne
Vancouver (C.-B.)

Gary S. Duke
Vice-Président
Government Relations,
British Columbia Resources Investment Corp.
Vancouver (C.-B.)

David K. Gardiner
Président
Misener Transportation Ltd.
St. Catharines (Ontario)

Trevor D. Heaver
Director
Centre for Transportation Studies,
University of British Columbia
Vancouver (C.-B.)

George E. McClure
Senior Executive
McCain Foods Ltd.
Toronto (Ontario)

Robert J. Paterson
Vice-President & Director
N.M. Paterson & Sons Ltd.
Thunder Bay (Ontario)

Gunnar K. Sletmo - Président
Professeur titulaire,
École des Hautes Études Commerciales
Montréal (Québec)

Ian G. Stott
President
Stott Aluminum Corp.
Sydney (N.-É.)

Rupert J. Tingley
Président et directeur général
CN Marine Inc.
Moncton (N.-B.)

Robert F. Cook
Président national
Association nationale des capitaines
Ottawa (Ontario)

Roman Gralewicz
Président
Syndicat international des marins canadiens
Montréal (Québec)

Gail L. Zahradnitzky
Conseiller économique principal
Élaboration de la politique maritime
Transports Canada
Ottawa (Ontario)

ANNEXE 'C'

DOCUMENTS PRÉSENTÉS AU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE TRANSPORT MARITIME DE HAUTE MER

PERSONNES

M. A. Baldwin
St. Alberta (Alberta)

M. J.S. Mannall
Vancouver (C.-B.)

M.A. Farinha
Parksville (C.-B.)

Cap. E.M. Rocic
Nanaimo (C.-B.)

Cap. R.L. Hinder C.D.
Richmond (C.-B.)

M. D. Miller
Vancouver (C.-B.)

M. C. Malka
Mont-Royal (Québec)

Cap. E.P. deCunha
Victoria (C. B.)

M. F. Zahra
Willowdale (Ontario)

M. L. Elliston
Montréal (Québec)

M. J. Gallagher
Dartmouth (N.-É.)

M. R.E. Barron
Scarborough (Ontario)

M. J.R. Johnstone
Vancouver, (C.-B.)

M. K.K. Alwood
Delta (C.-B.)

M. P.I. Westby
Whonnock (C.-B.)

M. P.R. Charter
Vancouver-nord (C.-B.)

M. B. Hoddinott
Vancouver (C.-B.)

M. T. Bruusgaard
Vancouver (C.-B.)

M. R.H. Matheson
Ile des Soeurs,
Montréal (Québec)

M. M. Nash Kelly
Viewmount Allen Heights
Head of St. Margarets Bay (N.-É.)

M. J.S. Cooper
Montréal (Québec)

M. B. Clark
Ottawa (Ontario)

Dr J.D. DeJong
Montréal (Québec)

Commandant W.D. McRitchie
Gloucester (Ontario)

M. G.E. Kristinsson
West Vancouver (C.-B.)

M. J.M. Reyes
Vaudreuil (Québec)

COMPAGNIES

Potash Company of America
Sussex (N.-B.)

St. Regis (Alberta) Ltd.
Hinton (Alberta)

Consolidated Durham Mines &
Resources Ltd.
Prince William (N.-B.)

McIntosh, Taylor & Associates
Manotick (Ontario)

Heath Steele Mines Ltd.
Newcastle (N.-B.)

Acres Consulting Services
Toronto (Ontario)

Peter R. Church & Associates
Toronto (Ontario)

Bowater Mersey Paper Co.
Liverpool (N.-É.)

Fraser Inc.
Edmundston (N.-B.)

Flax Growers Western Canada
Régina (Saskatchewan)

PCS Sales, M. D.E. Logsdail
Saskatoon (Saskatchewan)

FP Fishery Products Ltd.
Saint-Jean, (T.-N.)

Montreal Shipping Inc.
Montréal (Québec)

Canada Packers Incorporated
Summerside (I.P.-É.)

Boise Cascade Canada Ltd.
Newcastle (N.-B.)

J.D. Irving Ltd.
Saint-Jean (N.-B.)

Cape Breton Development Corp.
Sydney (N.-É.)

Canadian Pacific
Montréal (Québec)

Henderson Lumber Co. Ltd.
Montréal (Québec)

Canpotex Limited
Toronto (Ontario)

Noranda Sales Corporation Ltd.
Toronto (Ontario)

Anglo Canadian Shipping Co.
Vancouver (C.-B.)

German & Milne Inc.
Ottawa (Ontario)

Cansulex Ltd.
Vancouver (C.-B.)

National Sea Products Ltd.
Halifax (N.-É.)

MacMillan Bloedel Ltd.
Vancouver (C.-B.)

ASSOCIATIONS, FÉDÉRATIONS, SOCIÉTÉS

Mining Society of Nova Scotia
Glace Bay (N.-É.)

Alberta Wheat Pool
Calgary (Alberta)

Fédération des travailleurs de chantiers et autres industries maritimes assimilées
Halifax (N.-É.)

Congrès du travail du Canada
Ottawa (Ontario)

Association minière du Canada
Ottawa (Ontario)

Association canadienne d'exportation
Ottawa (Ontario)

Association charbonnière canadienne
Calgary (Alberta)

La Ligue navale du Canada
Ottawa (Ontario)

Canola Crushers of Western Canada
Winnipeg (Manitoba)

Les Associations des Officiers de Marine du Canada
Montréal (Québec)

Association des chantiers martitimes canadiens
Ottawa (Ontario)

Association des armateurs canadiens et Dominion Marine Association
Ottawa (Ontario)

Palliser Wheat Growers Association
Régina (Saskatchewan)

Council of Forest Industries of British Columbia (COFI)
Vancouver (C.-B.)

Ligue canadienne du trafic industriel
Toronto (Ontario)

Halifax-Dartmouth Port Development Commission
Halifax (N.-É.)

Association canadienne des fabricants de produits chimiques
Ottawa (Ontario)

Pacific Coast Maritime Council
Vancouver (C.-B.)

Association canadianne des producteurs de pâtes et papiers
Montréal (Québec)

Annapolis Valley Affiliated Boards of Trade
Middleton (N.-É.)

Commission des transports des provinces de l'Atlantique
Moncton (N.-B.)

Saskatchewan Canola Growers Association
Saskatoon (Saskatchewan)

Guilde de la marine marchande du Canada incorporée
Montréal (Québec)

Exporters' Coalition on Canadian Maritime Policy
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATIONS, FÉDÉRATIONS, SOCIÉTÉS

Prairie Farm Commodity Coalition
Régina (Saskatchewan)

Association des manufacturiers canadiens
Charlottetown (I.-P.-É.)

La Chambre du Commerce de Montréal
Montréal (Québec)

Vancouver Board of Trade
Vancouver (C.-B.)

GOUVERNEMENT

Manitoba, Department of Highways & Transportation
Winnipeg (Manitoba)

Planification d'urgence
Ottawa (Ontario)

Conseil Économique du N.-B.
Moncton (N.-B.)

Expansion industrielle régionale
Ottawa (Ontario)

Alberta Economic Development
Transportation Services
Edmonton (Alberta)

Affaires extérieures
Ottawa (Ontario)

Saskatchewan Minister of Highways & Transportation
Régina (Saskatchewan)

Gouvernement du Québec - Projet Saint-Laurent
Québec (Québec)

Affaires indiennes et du Nord Canada
Ottawa (Ontario)

Secrétariat de la politique stratégique
Ministère des Transports et des Communications
Downsview (Ontario)

AUTRES

CEGEP de Rimouski
Rimouski (Québec)

Cap. G. Turnbull, au nom du
PACIFIC MARINE TRAINING INSTITUTE
Vancouver-Nord (C.-B.)

M. G. Trevor Walker
Georgian College of Applied Arts and Technology

ANNEXE 'D'

LISTE DES EXPERTS TECHNIQUES QUI SE SONT PRÉSENTÉS DEVANT LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LE TRANSPORT MARITIME DE HAUTE MER

Les experts techniques mentionnés ci-après se sont présentés devant le Groupe de travail, à la demande de ce dernier, afin de donner des renseignements sur les politiques et les programmes relevant de leur ministère ou organisme respectif.

Planification d'urgence Canada
- M. S.N. White
- M. W. Yost

Finances Canada
- M. L. Farber
- M. J.M. Déry
- M. P. Cameron
- M. M. Redden

Expansion industrielle régionale
- Md. C. Liljefors
- M. A. Meloche
- M. S. Corteau
- M. G. Wendt

Transports Canada
- M. J. Allan
- M. R. Quail
- M. M.T. Hubbard
- M. J.J. Brooks
- M. J. Anderson (en relation avec Planification d'urgence Canada)

Affaires extérieures
- M. S. Heeney
- M. D. Pelkola
- M. B. Côté

Commission canadienne des transports
- M. J. MacAngus
- M. B. Kelso

Société pour l'expansion des exportations
- M. C.G. Thompson

Agence canadienne de développement international
- M. T. Lukaszewicz

Approvisionnements et services Canada
- M. W.L. Ross

ANNEXE 'E'

GLOSSAIRE

Cabotage	—	Activités de transport maritime côtier ou intérieur réservées par un pays pour le compte des navires immatriculés dans ce dernier.
CAEM (COMECON)	—	Conseil d'assistance économique mutuelle, un organisme de bloc soviétique regroupant la Bulgarie, Cuba, la Tchécoslovaquie, l'Allemagne de l'Est, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, le Viêt-nam, la Corée du Nord et l'Union soviétique.
CAF	—	Coût-fret-assurance; prix à l'exportation comprenant le coût du transport océanique et celui des assurances.
CNUCED	—	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement.
Commerce avec un pays tiers	—	Échanges commerciaux entre deux pays acheminés par des navires d'un État autre que les deux partenaires commerciaux.
Conférence (maritime)	—	Groupe de transporteurs océaniques assurant des services au moyen de navires de lignes sur les routes commerciales courantes et s'entendant sur les taux et les services offerts.
Côtier	—	Route de transport maritime intérieur le long d'une même côte.
CREU	—	Flotte sous contrôle réel des États-Unis; navires marchands appartenant à des citoyens ou des sociétés des États-Unis et immatriculés sous pavillon de complaisance, c'est-à-dire que bien qu'ils ne battent pas le pavillon des États-Unis ils sont réellement contrôlés par cet États par l'entremise de leurs propriétaires et peuvent donc être affectés au service de l'État en situation d'urgence.
Expéditeur	—	Personne ou entreprise achetant des services de transport pour leurs marchandises.
FIET/FIT	—	Fédération internationale des employés des transports.
FOB	—	Franco de bord; prix à l'exportation ne comprenant pas le coût du transport océanique mais incluant le chargement à bord d'un navire.
MARAD	—	Administration Maritime des É.-U.
Navire roulier	—	Navire conçu pour permettre à des camions ou autres véhicules de rouler à leur bord en tirant des remorques de cargaisons.
OCDE	—	Organisation de coopération et de développement économique.

OIT	— Organisation internationale du travail.
OMI	— Organisation maritime internationale, anciennement l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI); cet organisme coordonne la mise en œuvre de pratiques de sécurité au sein du secteur international du transport maritime.
OTAN	— Organisation de traité de l'Atlantique-Nord.
Pavillon de complaisance (PDC)	— Régime d'immatriculation des navires généralement assorti d'un régime fiscal avantageux et d'une réglementation souple, auquel quiconque est admissible s'il satisfait à des exigences minimales; ce régime d'immatriculation est en vigueur à Panama, au Libéria et au Honduras.
Pétro-vraquiers	— Navire conçu pour transporter à la fois du pétrole, du minerai et des vracs secs.
Propriétaires bénéficiaires	— Propriétaires tirant des avantages ou des recettes d'activités d'exploitation données.
Regroupement d'envois de détail	— Les envois de détail visaient antérieurement les wagons de chemins de fer, mais s'appliquent maintenant aux conteneurs; il s'agit d'un regroupement d'emballages qui, individuellement, ne suffiraient à remplir un conteneur.
Service de ligne	— Navires exploités sur des itinéraires fixes ou selon des calendriers réguliers, le tout conformément à des taux imposés à tous les expéditeurs.
Service de transport à la demande	— Navires exploités sans itinéraire ou calendrier pré-établi ou sans contrat d'affrètement à long terme.
Subvention à l'exploitation	— Subvention directement versée aux exploitants de navires battant pavillon des États-Unis afin de compenser le coût élevé d'exploitation de ces navires par rapport aux coûts payés par des exploitants de navires battant pavillon étranger.
Tonne	— Tonne métrique (1 000 kg.)
Tonnes de port en lourd (TPL)	— Le poids en tonnes (2240 livres) de la cargaison, des approvisionnements, du carburant, des passagers et de l'équipage transportés par un navire chargé jusqu'à ligne de charge maximale d'été.

Transporteurs mixtes (COMBO)	— Navire de ligne moderne où l'espace réservé à la cargaison est conçu de manière à pouvoir recevoir des conteneurs de dimensions courantes ainsi que des marchandises générales.
Vrac	— Cargaison expédiée sans emballage, sèche, telle que le grain ou le minerai, ou liquide, telle que des produits pétroliers. De façon générale, le transport du vrac n'est pas régulier, mais plutôt à la demande au moyen de navires spécialisés pour le transport d'une marchandise donnée.

BIBLIOGRAPHIE

Abrahamsson, Bernhard J. **International Ocean Shipping: Current Concepts and Principles.** Westview Press, Boulder, Colorado, 1980.

ALCAN Shipping Services Ltd. **Shipping Options for Canadian International Deep-Sea Trade**. Transport Canada Research and Development Centre, December 1977.

Allardice and Associates Ltd. **Crew Costs and Their Impact on Employment.** Canadian Transport Commission, Hull, May 1984.

Branch, A.E. **Economics of Shipping Practice and Management.** Chapman and Hall, New York, 1982.

Branch, Alan E. **Elements of Shipping.** Fifth Edition, Chapman and Hall, New York, 1981.

Les perspectives canadiennes sur le code de conduite des conférences maritimes de la CNUCED: Compte rendu. Organisé par l'Administration du transport maritime, Transports Canada et la Direction de la recherche, Commission canadienne des transports, mai 1982.

CSR Consultants. **Bulk Carrier Costs and Profitability to 1995.** United Kingdom, 1984.

Currie, A.W. **Canadian Transportation Economics.** University of Toronto Press, Toronto, 1967.

Darling, Howard J. **Les éléments d'une politique internationale canadienne en matiere de navigation.** Transports Canada, marine, Ottawa, août 1974.

Department of Finance. **An Economic Analysis of Canadian Deep-Sea Shipping Options (Main Report).** Working Paper Prepared for the Shipping Advisory Board, November 1978.

Gardner, Bernard, M. & Marlow, Peter B. **A Report to the Organization for Economic Cooperation and Development.** (A Comparison of the fiscal treatment of shipping ...), Maritime Training and Research Consultants Ltd., Cardiff, Wales, U.K., May 1982.

Glazebrook, G.P. de T. **A History of Transportation in Canada.** Volumes I and II, McClelland and Stewart Ltd., 1970.

Heaver, Trevor D. **National Flag Shipping: An Analysis of Canadian Policy Proposals.** Centre for Transportation Studies, University of British Columbia, 1982.

Hedlin Menzies and Associates Ltd. **Canadian Merchant Marine Analysis of Economic Potential.** Copyright 1970 Government of Canada.

IBI Group. **Economic Benefits of a Canadian Merchant Marine.** Transport Canada, Canadian Marine Transportation Administration, February 1980.

Measures to Encourage the Gradual Development of a Canadian Deep-Sea Fleet: Industry Submissions. Transport Canada, Shipping Policy Branch, February 1980.

Norman T.J. and Schroder B. **Analysis of Improvement in Financing Conditions Resulting from Government Measures to Assist the Canadian Shipping Industry.** The Royal Bank of Canada, Project Financing Department, for the Minister of Transport, March 1978.

OCDE. **Activités de l'OCDE en 1983.** Rapport du Secrétaire - Général, Paris 1984.

OCDE. **OCDE études économiques,** Canada, juillet 1984.

OCDE. **Les transports maritimes 1983.** Rapport par l'Organisation de coopération et développement économiques, Paris, 1984.

OCDE. **Perspective économique de l'OCDE,** Paris, juillet 1984.

Report of the Royal Commission on Coasting Trade. The Hon. Mr. Justice W.F. Spence, Chairman. Queen's Printer and Controller of Stationary, December 1957.

Schreirer, John. **Transportation - The Evolution of Canada's Networks.** McGraw-Hill Ryerson/ MacLean Hunter Ltd., Toronto, 1972.

Second Report of the Canadian Maritime Commission. J.V. Clyne, Chairman, Ottawa, June 30th, 1949.

Shaw, Gordon C. **The Market Potential for Canadian-Registered Vessels Capable of Carrying Both Great Lakes and Ocean Cargoes.** Canadian Transport Commission Research Branch, Report Number 30-81-05, April 1981.

Statistics Canada. **Water Transportation 1981.** Transportation and Communications Division, Surface and Marine Transport Section, Catalogue 54-205 (Annual), Ottawa, 1981.

The Rochdale Report. **Committee on Inquiry into Shipping.** CMND 4337, (HMSO), 1970.

Transports Canada. **Une politique canadienne de transport maritime.** Administration de la marine, TP1676, Ottawa, 1979.

Transports Canada. **Transport Maritime de Haute Mer: Document de travail.** Élaboration de la politique maritime, TP2347F, Ottawa, octobre 1979.

Transports Canada. **Politique du Canada sur le transport maritime de haute mer: nouveaux défis. Document de travail.** Groupe de travail sur le transport maritime de haute mer, 5 juin 1984.

Transports Canada. **L'examen d'une stratégie défensive de transport maritime; document de travail**, TP4918F, Ottawa, octobre 1983.

Transport Canada. **Freight and Passenger Forecasts 1984.** Strategic Planning Branch, TP2957, Ottawa, September 1984.

U.S. Congress. **An Assessment of Maritime Trade and Technology.** Office of Technology Assessment, OTA 0-220, Library of Congress Catalogue Number 83–600606, October 1983.